

CUADERNOS Y DEBATES

**LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA
DE LAS
COMUNIDADES EUROPEAS**

**Pedro Solbes Mira
Miguel Arias Cañete
Francisco Aldecoa Luzárraga**

**CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
MADRID, 1988**

Reservados todos los derechos
© Centro de Estudios Constitucionales

I.S.B.N.: 84-259-0811-6

Depósito Legal: M-44263-1988

NIPO: 005-88-038-X

Imprime: Prisma Industria Gráfica, S.A.
San Romualdo, 26 - Edificio Astygi
28037 MADRID

Impreso en España
Printed in Spain

INDICE

PRESENTACION.....	9
Ponencia de Pedro Solbes Mira	11
I. Introducción	13
II. Condicionantes de la presidencia española	14
1. Acta Unica	18
2. Reforma de la Comunidad	21
III. Temas de fondo de la presidencia española.....	35
1. Relaciones exteriores.....	35
2. La creación del mercado interior	44
3. El impulso de la integración monetaria	50
4. Asuntos sociales	52
5. La integración agrícola y pesquera.....	54
6. La política industrial y energética.....	57
7. La educación, investigación y cultura	58
8. La política de medio ambiente.....	60
9. La política de sanidad y protección a los consumi- dores	61
10. La política de los transportes	61
11. Las telecomunicaciones	62
12. Europa de los ciudadanos	63
IV. Cooperación política	63
Coponencia de Miguel Arias Cañete	65
I. Introducción	67

II.	La mitificación de la importancia en la presidencia	68
III.	El planteamiento político de la presidencia española de la CEE.....	69
IV.	Los factores condicionantes de la presidencia española.....	70
V.	Los temas de fondo de la presidencia española	72
	A) Observaciones generales.....	72
	B) La posible reforma institucional y el impulso hacia la Unión Europea.....	73
	C) En materia de relaciones exteriores	74
	D) La cooperación en la lucha contra el terrorismo y la droga	76
	E) El desarrollo del mercado interior	77
	F) El impulso de la integración monetaria	78
	G) La cohesión económica y social.....	80
	H) Impulso de otras políticas comunitarias	80
	I) Asuntos Sociales.....	81
	J) La corrección de los desequilibrios del Tratado de la Adhesión española	81
VI.	Conclusión final.....	82
Copenencia de Francisco Aldecoa Luzárraga		83
I.	Consideraciones generales.....	85
II.	Condicionantes de la presidencia	87
III.	Temas de fondo.....	92
IV.	Incidencia sobre la sociedad española de la presidencia de las Comunidades Europeas	94
V.	La cooperación política europea	95
VI.	Conclusión	96

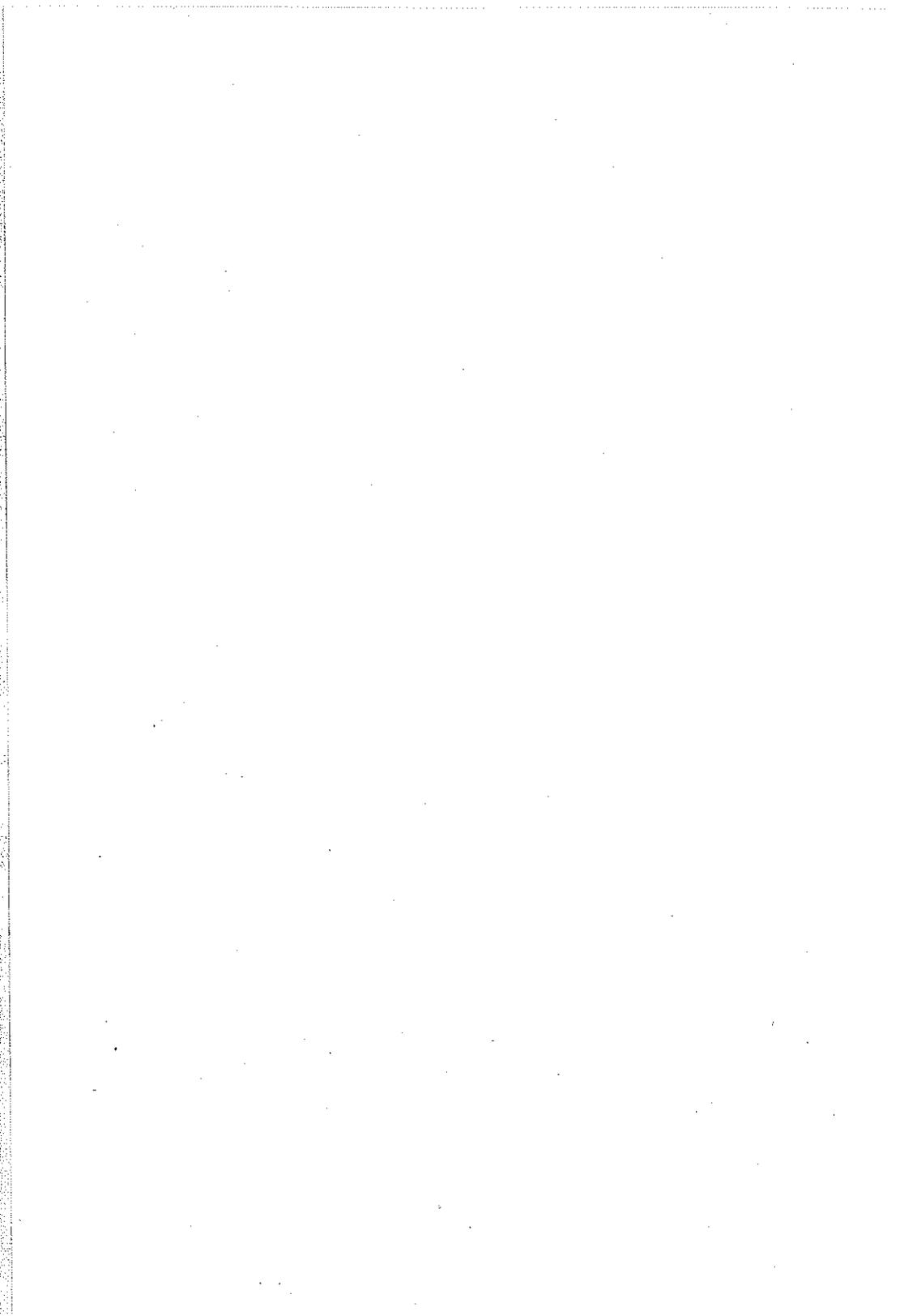
PRESENTACION

El presente número de la colección «Cuadernos y Debates» recoge la ponencia y coponencias presentadas en el debate sobre «LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS», celebrado el pasado 23 de junio de 1988, en la sede del Centro de Estudios Constitucionales.

En el debate intervino, como ponente, Pedro Solbes Mira, secretario de Estado para las Comunidades Europeas, y como coponentes, Miguel Arias Cañete, abogado del Estado y eurodiputado, y Francisco Aldecoa Luzárraga, catedrático de Universidad, además de un número importante de especialistas.

Desde distintas posiciones, y con planteamientos diferentes, la ponencia y coponencias tratan de definir los objetivos políticos de la presidencia española y la estrategia para su consecución, huyendo de la mitificación excesiva que pueda conducir a la gran decepción nacional.

La presidencia española va a constituir la verdadera prueba de fuego respecto a la capacidad del Estado español para participar de forma plena en la vida comunitaria y para colaborar, sin grandes algaradas pero con un trabajo serio y prudente, en el proceso de la construcción europea.



Ponencia de
PEDRO SOLBES MIRA

Secretario de Estado
para las Comunidades Europeas



I. INTRODUCCION

La presidencia del Consejo de Ministros europeo se caracteriza por una rotación entre los Estados miembros, según un orden alfabético establecido considerando el nombre de cada país en su propia lengua.

España se encuentra situada detrás de Alemania y Grecia y antes de Francia e Irlanda. La presidencia se renueva semestralmente el 1 de julio y el 1 de enero de cada año. Sus funciones son las definidas en el Reglamento del Consejo y afecta tanto a los Consejos en sí mismos como a grupos derivados del Consejo. El cometido no es sólo presidir las distintas reuniones que afectan a órganos del Consejo, sino también impulsar la vida comunitaria y, en la medida de lo posible, intentar llegar a compromisos que permitan el avance de la Comunidad.

Una buena o mala presidencia se valora no sólo por los resultados concretos obtenidos durante un determinado semestre, sino también por el impulso que se pueda dar a ciertas materias para las que se llegará a resultados en momentos posteriores.

Elemento esencial de la presidencia es la *buenas relación* del Consejo *con las restantes instituciones* de la Comunidad y muy especialmente con la Comisión y el Parlamento Europeo.

Concretamente, en lo que concierne a la *Comisión* cabe señalar que es prácticamente imposible realizar una buena presidencia sin una estrecha colaboración con la Comisión, a la que corresponde el derecho de iniciativa en el marco comunitario y que además tiene una gran experiencia para apoyar la búsqueda de soluciones y compromisos que satisfagan las exigencias básicas de cada Estado miembro compatibles con el derecho y la práctica comunitaria.

Las *relaciones Consejo-Parlamento* que han sido siempre difíciles, cada vez son mejores y, sobre todo, a partir del Acta Única. La buena relación de la presidencia con el Parlamento sirve no sólo para una adecuada aplicación de los procedimientos comunitarios, sino, y en especial, para conseguir que el sistema de cooperación del Acta Única funcione de forma eficiente sin generar retrasos en la toma de decisiones de la Comunidad.

La presidencia, como representación del Consejo, acude a numerosas comparecencias ante el Parlamento Europeo tanto en Pleno como en Comisión, y de su actuación en ellas depende en gran medida la valoración política que el Parlamento realiza de la misma.

De gran importancia es también el papel que desempeña la Secretaría del Consejo. El ejercicio de la presidencia por cada Estado miembro podría adolecer de planteamientos excesivamente diferenciados por lo que ha sido necesario desarrollar al máximo las relaciones con la Secretaría del Consejo, que constituye un órgano de apoyo básico para la actuación de cualquier presidencia.

A la presidencia corresponde igualmente la representación de la Comunidad en todos aquellos aspectos de la vida internacional en que la Comunidad esté presente como tal. Este tema tiene especial relevancia en el contexto de la cooperación política.

El ejercicio de la presidencia se realiza a múltiples niveles que de forma esquemática podrían resumirse en los siguientes: presidente del Gobierno en el caso del Consejo Europeo, ministros en el caso de los Consejos (el de Asuntos Exteriores para el de Asuntos Generales y otros ministros para los Consejos especializados), representantes permanente y adjunto para los correspondientes CO-REPER II y I, y funcionarios de distintos niveles para los grupos especiales del Consejo.

La complejidad de cualquier presidencia por el número de responsables implicados y la cantidad de temas que tienen que tratarse al mismo tiempo, constituye la verdadera prueba de fuego respecto a la capacidad de un Estado miembro de participar de forma plena en la vida comunitaria.

II. CONDICIONANTES DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA

Como se ha indicado anteriormente, a España corresponde la presidencia de la Comunidad en el primer semestre de 1989. Dicha

presidencia, como cualquier otra, estará condicionada por una serie de elementos que convendría destacar:

- En primer lugar será una presidencia ejercida por un país relativamente reciente como miembro de la Comunidad. Como veremos a continuación, ello plantea ciertos problemas.
- La presidencia se producirá en un momento de la vida de la Comunidad en el que ya se han resuelto, o están a punto de resolverse, gran parte de los interrogantes que han planeado sobre la Comunidad en los últimos años: la ampliación con los dos nuevos Estados miembros, la negociación y puesta en práctica del Acta Unica y la reforma de la Comunidad.

Sin embargo, no pocos problemas derivados de las anteriores decisiones están aún sin resolver o exigirán medidas específicas que complementen las que hasta ahora se han puesto en práctica.

- Además de los elementos anteriores (que podemos denominar de estabilidad de la presidencia española, en el sentido de que no están pendientes grandes decisiones o reformas), hay otros acontecimientos de la vida comunitaria que introducirán incertidumbres claras y evidentes para dicho semestre. Baste citar aquí los dos más evidentes: la renovación de la Comisión Europea a primeros de enero de 1989 y las elecciones por sufragio universal directo al Parlamento Europeo que tendrán lugar en junio de ese mismo año.
- La Comunidad, a su vez, está condicionada, en su capacidad de actuación, por la situación de cada uno de sus Estados miembros. Un momento de mayor o menor estabilidad política de los países que la forman condiciona la capacidad de actuación del país que ostenta la presidencia.
- Por último, la Comunidad se mueve en un contexto internacional, por lo que elementos externos a la misma pueden tener también una gran incidencia sobre su actividad. Baste citar, a título de ejemplo, las negociaciones americano-soviéticas como elemento a tomar en consideración en todo el sistema de cooperación política o las elecciones en Estados

Unidos que puede afectar no sólo a la cooperación política, sino a aspectos evidentes de las relaciones entre la Comunidad y Estados Unidos en el marco comercial bilateral o multilateral.

Los anteriores aspectos afectarán a las dos grandes facetas de la vida de la Comunidad: la puramente comunitaria y la de cooperación política. La actuación respecto a la primera responde más a factores estructurales y previsibles que la propia dinámica de la Comunidad permite conocer *a priori*, mientras que la cooperación política incluirá, junto a una serie de temas permanentes, otros consecuencia de la coyuntura política internacional, ahora imposibles de definir.

En todo caso parece conveniente tratar con cierto detalle los cuatro aspectos anteriormente citados antes de analizar los aspectos comunitarios y de cooperación política que previsiblemente estarán de actualidad durante la presidencia española.

A) *España es un país miembro de la Comunidad desde tan sólo 1986. El ejercicio de la presidencia, a sólo tres años de nuestro ingreso, significará un esfuerzo mayor que para aquellos países que ya la han ejercido en ocasiones anteriores y en los que existe una experiencia acumulada.*

Nuestra entrada en la Comunidad ha exigido una adaptación de tipo administrativo y legislativo aún no terminado. España aún no ha realizado totalmente la trasposición a su legislación nacional de las directivas comunitarias ni tampoco dispone de un rodaje suficiente en la nueva práctica administrativa para ciertos sectores. Evidentemente, ello va a suponer ciertos inconvenientes desde el punto de vista práctico. Baste pensar que la formación de funcionarios en temas comunitarios, que ha sido una tarea fundamental en los últimos años, puede plantear insuficiencias cuando, además del ejercicio de la presidencia en términos comunitarios, tengamos que utilizar personas distintas para presidir las delegaciones españolas, que deberán defender nuestra posición nacional en los distintos foros de la Comunidad.

Por otra parte, la adaptación de nuestro sistema organizativo al vigente en la Comunidad se realiza de forma progresiva pero sin que se haya conseguido aún un equiparamiento al cien por cien.

Las disfunciones derivadas de estos desajustes tendrán lógicamente mayor importancia durante el período del ejercicio de la presidencia. Superarlas exigirá un esfuerzo adicional por parte de la Administración española.

Con independencia de los aspectos puramente internos que pueden incidir en el ejercicio de la presidencia, hay otros a destacar que tendrán importancia en la misma. Me refiero a los cambios que la entrada de España y Portugal han introducido en el proceso habitual de toma de decisiones. Desde 1986, con una Comunidad a «doce» miembros, la adopción de cualquier decisión por voto mayoritario puede ser bloqueada por los Estados miembros que detentan un mínimo de 23 votos. Con un sistema de reparto de ocho votos para España, diez para Italia, cinco para Portugal y otros cinco para Grecia, en algunos casos se ha producido lo que, de forma inadecuada, se ha denominado el «frente sur», que juega más en aspectos de tipo comunitario que de cooperación política.

Esta expresión se utilizó durante la negociación de la reforma y en las discusiones presupuestarias de los últimos años. Es cierta la idea de los países del sur de que es necesario equilibrar la Comunidad hacia esta zona, introduciendo políticas compensadoras y no privilegiando de forma excesiva el gasto agrícola frente al gasto estructural. Ese hecho, sin embargo, no tiene especial importancia cuando afecta a otras políticas, dado que la conducta del frente sur no tiene sentido en temas tan importantes como la política agrícola, el mercado interior, las relaciones exteriores y, por supuesto, la cooperación política. Lo que sí es evidente en todo caso es que la entrada de España ha reforzado el peso de la Comunidad del sur, dejando a Francia como punto central del equilibrio comunitario, por lo que las posiciones de este país pasan a ser determinantes en no pocas decisiones.

B) Como se ha señalado, la presidencia española coincidirá con un *momento de cierta estabilidad institucional* al estar ya resueltos los problemas del *Acta Unica* y de la *Reforma*, pero también con ciertas incertidumbres. Convendría hacer referencia a unos y otras por las implicaciones que van a tener sobre nuestra presidencia.

1. Acta Unica

Como es conocido, el Acta Unica representa la primera reforma importante que se pacta en la Comunidad en sus treinta años de existencia y es consecuencia de las iniciativas que se adoptan en el Consejo Europeo de Milán del 28 y 29 de junio de 1985. Antes de llegar a Milán se había realizado ya un largo recorrido en la reflexión sobre el futuro de la Comunidad que intentaba no sólo replantear ciertos temas institucionales (papel de la unanimidad en las decisiones del Consejo, mejora de las relaciones Consejo-Parlamento, etc.), así como la adecuación de la Comunidad a las nuevas realidades (nuevas políticas). Baste citar como hitos de este largo proceso de reflexión, que se inició en la primera mitad de los setenta ante el «impasse» en el que se encontraba la Comunidad, el informe Tindemans presentado en el Consejo de La Haya de noviembre de 1976, la decisión sobre la Unión Europea del Consejo de Stuttgart de 1983, y el Consejo de Fontainebleau de junio de 1984 que creó el Comité Dooghe, cuyos trabajos constituyeron la base de las decisiones de Milán.

En Milán se decidió la convocatoria de una Conferencia intergubernamental para la modificación de los Tratados, que tendrá lugar con el semestre de la presidencia luxemburguesa, en la segunda mitad del año 1985. A dicha conferencia se incorporaron los nuevos Estados miembros. Los trabajos se clausuraron en la reunión de ministros de Asuntos Exteriores de 27 de enero de 1986, en la que se acordó un texto que constituirá la llamada Acta Unica Europea.

El Acta Unica implica un cambio en la propia esencia de la Comunidad, una modificación de los esquemas institucionales y la introducción de nuevas políticas. Conviene hacer referencia a estos puntos porque están incidiendo en la vida diaria de la Comunidad.

- El Acta Unica consolida la *cooperación política*, con lo que se enmarcan en un concepto dinámico, hacia la Unión Europea, las dos líneas básicas de integración que en el momento actual existen. El artículo primero del Acta Unica es definitivo en este sentido: «La Comunidad y la cooperación política tienen como objetivo contribuir conjuntamente a hacer progresar de manera concreta la Unión Europea.»

— En el *plano institucional* las modificaciones previstas son importantes y se podrían resumir en las siguientes:

- a) Institucionalización de un *Consejo Europeo* semestral como última instancia política en el marco de la Comunidad.
- b) Modificación del sistema de toma de decisiones en el nivel de *Consejo de Ministros*. Se adopta el principio de la mayoría como forma normal de actuación, en especial en lo que se refiere a la circulación de mercancías y capitales, el derecho de establecimiento y prestación de servicios, el transporte y la armonización de legislaciones. Se mantiene, sin embargo, la unanimidad para temas esenciales como son la armonización fiscal, la libre circulación de personas, los derechos de los trabajadores o los aspectos esenciales de las nuevas políticas comunitarias a definir (por ejemplo la política regional o la investigación y desarrollo).
- c) Se define de forma más clara la competencia de la *Comisión Europea* en el nuevo marco institucional, transfiriendo a la misma todas las competencias de ejecución, excepto en aquellos casos específicos en que se las reserva el Consejo.
- d) Se avanza en el esquema de participación del *Parlamento Europeo* en el proceso de toma de decisiones comunitarias. Es cierto que los objetivos parecen escasos a los defensores de un mayor peso del Parlamento, pero hay que reconocer que se producen dos avances de importancia: se establece la exigencia del dictamen conforme del Parlamento para concluir acuerdos con terceros países y futuras ampliaciones y, además, se introduce el denominado procedimiento de cooperación o de doble lectura que da al Parlamento mayor capacidad de influir y modificar las decisiones del Consejo. Estos cambios no suponen una modificación esencial en cuanto a la competencia legislativa del Consejo, pero sí un germen de competencia colegisladora para el Parlamento.
- e) Por último, cabe señalar que se completa el *Tribunal de Justicia* con una nueva Sala que permite agilizar el fun-

cionamiento del Tribunal comunitario, hoy excesivamente recargado con materias de todo tipo.

- En tercer lugar cabe señalar la introducción de *desarrollos importantes en las políticas comunitarias* como consecuencia del Acta Unica. De forma esquemática podríamos resumirlos como sigue:

- a) Se establece como *objetivo* para el 31 de diciembre de 1992 la aprobación de las normas que permitan la creación de un verdadero *mercado común o mercado interior* que no pretende ser otra cosa que el establecimiento de un espacio sin fronteras que permita la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. Aquí el Acta Unica recoge las iniciativas que la Comisión Delors había planteado a través de su Libro Blanco sobre mercado interior, dándole carta de naturaleza comunitaria a nivel del Tratado Constitutivo y facilitando el procedimiento de toma de decisiones al aceptar la mayoría como sistema habitual de toma de decisiones por parte del Consejo. Posteriormente nos referiremos a este punto al hablar de las políticas concretas.
- b) Como contrapartida a la creación de un mercado único se introduce el concepto de *cohesión económica y social*, que no es otra cosa que una política compensadora con objeto de hacer frente a los desequilibrios que se puedan generar en el marco comunitario. Para aplicar dicha política se recurrirá básicamente a los fondos estructurales y se indica además que los Estados miembros, al desarrollar las políticas comunes y el mercado interior, tendrán en cuenta el objetivo de la cohesión.
- c) Otro objetivo del Acta Unica es avanzar en la *convergencia de las políticas económicas y monetarias* de los Estados y consolidar la existencia del sistema monetario europeo y del ECU, aunque es evidente que por las reticencias de ciertos Estados miembros los nuevos artículos incluidos en el Acta Unica sobre esta materia son de un carácter muy vago. La realidad posterior ha demostrado que es posible avanzar más allá de lo que en su momento se pactó.
- d) El Acta Unica pone en marcha una *nueva política común*

de desarrollo científico y tecnológico a través de programas comunitarios y con la coordinación de programas nacionales.

- e) Se introduce como innovación en *materia social* la posibilidad de establecer una norma mínima en cuanto a la armonización de las legislaciones nacionales en el ámbito de mejora del medio de trabajo, seguridad y salud de los trabajadores. Al respecto son previsibles avances significativos en un futuro próximo, con base en el documento de la Comisión sobre la dimensión social del Mercado Interior hecho público en septiembre pasado.
- f) Por último, cabe señalar que se pone en marcha una *política medioambiental* exigida por aquellos países de la Comunidad más sensibles a este tipo de problemas.

Con la entrada en vigor del Acta Unica se han abierto nuevas posibilidades de gran importancia en el marco comunitario, pero se plantean igualmente dificultades de envergadura, en especial, aquellas vinculadas a los problemas financieros de la Comunidad que se ven acentuados como consecuencia del propio desarrollo del Acta Unica.

Ello ha dado lugar a la reforma de la Comunidad que se planteó en el conjunto de propuestas de la Comisión conocidas como «Paquete Delors».

2. Reforma de la Comunidad

Las dificultades financieras a las que la Comunidad ha tenido que hacer frente en los últimos años, como consecuencia básicamente del incremento del gasto agrícola, hacían necesario revisar la aportación de recursos a la misma. El límite de los recursos propios tradicionales más el 1,4 por 100 de la base IVA era ya insuficiente desde 1985. Los nuevos recursos necesarios para la puesta en vigor del Acta Unica hacen necesaria una mayor financiación por parte de los Estados miembros. La Comisión elaboró en su momento el denominado «Paquete Delors» para dar respuesta a los siguientes puntos esenciales:

- Cuál es la cantidad máxima que los Estados miembros están dispuestos a aportar a la Comunidad.
- Cómo se van a distribuir dichos fondos entre los gastos obligatorios, agrícolas, y los no obligatorios.
- Qué tipo de estabilizadores es necesario arbitrar para que la cantidad de fondos totales necesarios no sea excesiva y para evitar que el gasto agrícola no reduzca la financiación disponible para los restantes gastos.
- El Acta Unica exige recursos adicionales para las nuevas políticas y entre ellas, de forma muy especial para la de cohesión. La creación del mercado interior se compensará con un mayor desarrollo de las políticas estructurales mediante el incremento de los fondos destinados a esta finalidad.
- El dinero a aportar por parte de los Estados miembros debe repartirse entre los mismos con nuevos criterios, dado que el anterior sistema es regresivo y, además, es necesario replantearse el problema del llamado desequilibrio presupuestario o «cheque británico».

Los diferentes aspectos anteriormente enunciados dieron lugar a una larga negociación marcada por tres momentos fundamentales: los Consejos Europeos de Bruselas en junio de 1987, de Copenhague en diciembre de 1987, y finalmente, el de Bruselas de febrero de 1988 bajo presidencia alemana y en el que se llegó a un acuerdo sobre los puntos básicos de la reforma.

Vale la pena recordar la evolución de dicha reforma y ver en qué medida estos temas estarán o no resueltos antes de la presidencia española.

a) *Recursos totales*

La propuesta inicial de la Comisión de disponer del 1,4 por 100 del PNB para créditos de compromiso y créditos de pago quedó finalmente convertida en el acuerdo para disponer de 1,3 por 100 del PNB en créditos de compromiso y 1,2 por 100 en créditos de pago de 1992.

Para resolver el problema específico del año 1988, se buscó una

fórmula de financiación mediante un acuerdo intergubernamental dentro de los límites antes citados.

b) *Disciplina presupuestaria*

La disciplina presupuestaria constituye uno de los elementos básicos de la nueva reforma. La experiencia, tras el Consejo de Fontainebleau, demostró que mientras que la disciplina funcionó de forma relativamente correcta en los gastos no obligatorios, no sucedió otro tanto con los gastos obligatorios. Por ello, y tras múltiples negociaciones, se ha llegado a un nuevo sistema de disciplina presupuestaria que podemos resumir en los siguientes elementos:

- El sistema aplicable a los *gastos obligatorios* (gasto agrícola) se basa en los elementos siguientes:
 - Reconocimiento de una base realista para el gasto agrícola, es decir, las cifras no teóricas sino previsibles del gasto real en 1988.
 - El crecimiento del gasto agrícola en el futuro será inferior al crecimiento del PNB, con lo que se liberarán fondos para otras políticas.
 - Fuera de la base agrícola se financiarán, mediante una reserva monetaria, los gastos derivados de las fluctuaciones monetarias.
 - Se introduce un sistema de estabilizadores para la PAC al que nos referimos en el apartado siguiente.
 - Se acuerda un control presupuestario más rígido, capítulo a capítulo, que permita, en su caso, que los Consejos de Ministros adopten medidas cuando se vayan a superar las cantidades inicialmente previstas para el gasto, en un determinado sector.

- Para los *gastos no obligatorios* se establece un sistema basado en el principio político de respeto de un gasto determinado para los fondos estructurales y para las nuevas políticas, que podrán superar el tipo máximo anual al que debe someterse el Consejo en la primera lectura del presupuesto.

Una fórmula de ese tipo plantea dificultades importantes en la medida en que es imprescindible un acuerdo con la autoridad parlamentaria para evitar el problema alternativo de anular la capacidad de actuación del Parlamento durante el período de vigencia de las cifras pactadas en el Consejo Europeo o, renunciar a que aumente el gasto no obligatorio por encima de lo pactado por el Consejo, en la medida en que se mantengan las posibilidades de incremento del gasto no obligatorio que la legislación comunitaria confiere hoy al Parlamento.

Para la elaboración del presupuesto de 1988 se ha utilizado un procedimiento atípico que incluye, además del acuerdo de financiación intergubernamental antes citado, medidas adoptadas por una sola vez que han dado lugar a problemas de tipo institucional entre el Parlamento y el Consejo.

El Parlamento aprobó en primera lectura el presupuesto comunitario que, modificado por el Consejo en segunda lectura, volvió al mismo para la segunda lectura parlamentaria antes de llegar al acuerdo definitivo Parlamento-Consejo. Esta situación dio lugar a críticas parlamentarias importantes e incluso a la petición de que el presidente del Parlamento Europeo no firmase el presupuesto de 1988 mientras no se resolviesen algunos problemas, entre ellos, aparte del acuerdo interinstitucional, la base jurídica para las aportaciones, ya que un Estado miembro (Italia) no estaba de acuerdo con el sistema de reparto aceptado por los demás.

La solución a los problemas antes planteados se consiguió mediante la firma de un acuerdo interinstitucional entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión que define los compromisos y el sistema de actuación presupuestario hasta 1992. Dicho acuerdo ha sido aprobado, con el resto de textos referidos a la reforma, en un Consejo especial el día 20 de junio en el que se ha llegado a una absoluta concertación Consejo-Parlamento, que debe significar el principio de un nuevo período de paz presupuestaria entre ambas instituciones.

c) *Reforma de la PAC*

Las dificultades ya aludidas para financiar la política agrícola común en base a su normativa actual han motivado la reforma de

la misma. Sin embargo, otros factores de gran importancia han coadyuvado a dicha reforma. Baste citar como los más relevantes la existencia de *stocks* agrícolas estructurales, sin posibilidad de ser vendidos a medio plazo en unos mercados excedentarios y los problemas que la política comunitaria ha creado en las relaciones con terceros países, como consecuencia del sistema de restituciones, que ha generado reacciones negativas frente a la PAC por parte tanto de los países desarrollados como de los en vías de desarrollo.

La reforma se basa en unas ideas esenciales que podríamos resumir en los siguientes puntos relacionados entre sí:

- Reducción drástica del crecimiento del gasto agrícola.
- Para conseguirlo se establecen estabilizadores para todos los productos sometidos a OCM, con objeto de evitar la generación de nuevos excedentes en sectores sustitutivos de los actualmente excedentarios.
- Los estabilizadores han sido establecidos caso a caso y toman formas distintas en función de las características de cada sector. Los instrumentos básicos son: aproximación de precios a los precios internacionales, establecimiento de cuotas de producción, fijación de umbrales financieros, disminución de períodos de intervención con objeto de dar mayor juego al mercado.
- Un punto esencial, el del papel que los productos europeos deben tener en el mercado internacional, no queda zanjado de acuerdo con ninguna de las tesis maximalistas. Ni se garantiza que el porcentaje actualmente alcanzado por los productos comunitarios siga siendo el mismo en el futuro, ni que las ayudas sean sólo para satisfacer el consumo comunitario sin dar pie a financiar exportaciones a terceros países. Es evidente que la solución a este punto estará en función de las disponibilidades financieras de la Comunidad y de los pactos a los que se llegue a nivel multilateral en el marco del GATT.

La reforma de la política agrícola se discute en el marco de los Consejos de Agricultura a lo largo de 1987 y se termina, prácticamente, en el Consejo Europeo de Copenhague. Definida la solución para los puntos clave aún en litigio, serán los ministros de Agricul-

tura quienes en los Consejos que han tenido lugar en 1988 adopten las decisiones complementarias, parte de las cuales van vinculadas al paquete de precios agrícolas finalmente aceptado por los ministros de Agricultura en junio de este año.

Es evidente, por tanto, que lo que podemos llamar puesta en marcha de la reforma en este campo ha quedado prácticamente resuelta durante el período de la presidencia alemana.

Como medidas de acompañamiento a la reforma de la PAC hay que referirse a las de tipo estructural y en especial a las que afectarán tanto a la cesación temporal de cultivos (*set aside*) como a las ayudas para cese de actividad. Ambos puntos están muy vinculados al problema de los fondos estructurales a los que a continuación se hace referencia y aún se encuentran lejos de una solución definitiva.

d) *Fondos estructurales*

En las propuestas de la Comisión la cohesión, que debe desarrollarse en paralelo con el mercado interior, presumiblemente se centrará básicamente en la reconsideración del sistema de fondos estructurales vigente en la Comunidad. Aunque fondos no es igual a cohesión, existe una cierta tendencia a identificarlos.

El esquema de fondos tradicionales no cumple, sin embargo, el objetivo de reducir los desequilibrios existentes o los que se pudieran plantear como consecuencia de la ampliación del mercado interior. Es necesaria, por tanto, una nueva política estructural. La propuesta de la Comisión se basa en dar menor protagonismo a los tres fondos estructurales (FEDER, Fondo Social Europeo y FEOGA-Orientación) que siguen existiendo y poner el acento en los objetivos a que dichos fondos van a ser dedicados, no de forma exclusiva, sino de forma conjunta. Dichos objetivos serán los siguientes:

1. Ayuda a las regiones menos desarrolladas.
2. Apoyo a las zonas o regiones en declive industrial.
3. Lucha contra el desempleo de larga duración.
4. Reducción del paro juvenil.
5. Reforma de las estructuras agrícolas.

Los puntos más conflictivos de las negociaciones de los fondos fueron los siguientes:

- a) Cuál es la cantidad que al final debe dedicarse a los mismos.
- b) En qué medida dicha cantidad debe concentrarse en las zonas menos favorecidas.
- c) Cuál debe ser la modulación de la cofinanciación, o dicho en otros términos, qué porcentaje debe aportar la Comunidad y cada Estado miembro en la financiación de estas acciones estructurales.

Tras los avances conseguidos en los Consejos Europeos de Bruselas y Copenhague de 1987 se llega a un acuerdo en febrero en el Consejo Europeo de Bruselas. El resultado final resulta relativamente equilibrado en la medida en que permite obtener los siguientes objetivos:

- Que se dupliquen los fondos estructurales en términos reales en 1993, al inicio, por tanto, del período de introducción del Mercado Unico.
- Que esa duplicación, en todo caso, se produzca en 1992 en las denominadas regiones del objetivo uno o regiones menos favorecidas en el contexto comunitario.
- Que se establezcan criterios de modulación diferenciales en función de la mayor o menor riqueza de las regiones receptoras de los fondos y de los países.

El concepto de concentración, incompatible para los países del norte con el de duplicación, se consigue sin embargo, *de facto*, al reservar una parte importante del FEDER a las «regiones del objetivo uno», y excluyendo consecuentemente a otras partes más desarrolladas de la Comunidad y que recibían hasta ahora recursos con cargo a dicho fondo. La concentración del Fondo Social se producirá como consecuencia de la aplicación de los criterios objetivos en función de sus dos fines básicos. En el FEOGA-Orientación se plantean mayores dificultades de concentración e incluso el riesgo de la utilización de los recursos del mismo de forma desequilibrada. Para evitar esta posibilidad se disocian dos objetivos en el objetivo cinco, uno 5.a), más próximo a las medidas vinculadas a las políti-

cas de mercado y otro, 5.b), verdaderamente dedicado al espacio rural y consecuentemente interrelacionado con el objetivo uno.

Parte de las discusiones suscitadas en los Consejos Europeos han vuelto a surgir en el momento en que se plantea la definición del Reglamento Marco. En principio, y de acuerdo con lo pactado, dicho Reglamento debería haberse aprobado antes del 30 de mayo. En el Consejo de Ministros de Asuntos Generales del 24 de mayo se avanzó en la definición del Reglamento Marco, pero se dejó sin resolver aún problemas de cierta envergadura y que afectaban a la delimitación de zonas del objetivo uno, a los criterios de elegibilidad para el objetivo dos, al reparto de fondos del FEOGA-Orientación entre los nuevos objetivos 5.a) y 5.b) y, por supuesto, en cuanto a la modulación y la denominada superconcentración o esfuerzo adicional en las regiones más pobres.

En el Consejo de Asuntos Generales, de 13 y 14 de junio, se llegó a un acuerdo pendiente de una reserva irlandesa sobre la denominada «superconcentración». La retirada de dicha reserva ha permitido la aprobación formal del Reglamento marco durante la presidencia alemana.

Durante la presidencia griega se han estado discutiendo los Reglamentos de aplicación cuya adopción es menos problemática en principio que el Reglamento marco.

e) *Cuarto recurso o cheque inglés*

La Comunidad se financiaba mediante los denominados recursos tradicionales (derechos de aduana y *prélèvements* agrícolas) y un porcentaje del IVA que, de acuerdo con lo pactado en Fontainebleau podía ser hasta un máximo del 1,4 por 100. En el sistema se incluía también un procedimiento de «corrección de desequilibrios presupuestarios» mediante el que se resuelve el problema planteado por el Reino Unido dada su excesiva contribución a la Comunidad y la corrección aplicable a la República Federal para que el coste de la devolución al Reino Unido no recayera de forma excesiva en dicho país.

En sus propuestas, la Comisión pretendía resolver un triple problema: disponer de más recursos, repartiéndolos con un criterio

de mayor justicia y aminorar el problema inglés de tal forma que se pudiese corregir a medio plazo el sistema excepcional en vigor.

Para ello propuso en su documento inicial introducir el denominado cuarto recurso, que no es otra cosa que una aportación adicional sobre la base de la diferencia entre los distintos PNB nacionales y las bases armonizadas del IVA. Es evidente que si dejamos aparte los recursos tradicionales, se introducía un concepto que permitiría llegar no a la progresividad pero sí, al menos, a la proporcionalidad cuando las aportaciones por concepto de cuarto recurso fuesen iguales a las aportaciones por IVA.

Para acelerar este proceso, en el camino de un sistema de más justa aportación, se proponía reducir al 1 por 100 la aportación del IVA.

Las propuestas de la Comisión encontraron dificultades de tipo menor en una serie de países que pretendían defender un concepto de PIB frente al de PNB, y de tipo mayor en un país, Italia, que consideraba que el nuevo sistema suponía un cambio en su contribución de tal magnitud que era políticamente inaceptable. En la discusión se utilizaron argumentos del tipo de marcha atrás respecto al concepto de recursos comunitarios o de inadecuación de los sistemas estadísticos nacionales. Por otra parte cabe recordar que para algunos países, entre ellos España, ni siquiera la propuesta de la Comisión resultaba suficiente, ya que significaba no un concepto de progresividad, sino más bien, una tendencia hacia la proporcionalidad.

La solución de este punto fue de las más difíciles en Bruselas y ha seguido planteando ciertas dificultades. El resultado final fue mantener el IVA al nivel ya aceptado del 1,4 por 100 y establecer un techo máximo para el cálculo de la base del IVA del 55 por 100 respecto al PNB total. Con ello se resolvía parcialmente el problema italiano, se reducían los efectos negativos sobre los países con altas tasas de consumo pero se acentuaban las dificultades del Reino Unido y se creaba algún problema, aunque de menor importancia, a nuestro país.

La interrelación entre el cuarto recurso y la devolución al Reino Unido permitirá que estos problemas se resuelvan con lo acordado sobre el denominado Cheque Inglés.

Como es conocido, la devolución al Reino Unido se pacta en el Consejo de Fontainebleau tras persistentes demandas de dicho país

resolvió el último punto pendiente sobre si la rebaja debería aplicarse al cuarto recurso o al tercer y cuarto recursos.

Como conclusión de todo este apartado, cabe señalar que la presidencia alemana dejará resueltos la mayor parte de los grandes temas pendientes de reforma. La presidencia griega deberá ocuparse de los temas de aplicación específica, por lo que no es previsible que la reforma plante a la presidencia española otras dificultades que las derivadas de la aplicación de ciertos reglamentos, que pueden ser más relevantes en el caso de la política agrícola común.

Hay que señalar, además que el acuerdo interinstitucional con el Parlamento, permitirá que no surjan problemas en cuanto a la aprobación en tiempo debido del presupuesto para 1989.

C) Sin embargo, la clarificación del panorama en el momento en que España se hará cargo de la presidencia de la Comunidad no debe hacernos olvidar las *incertidumbres que planearán sobre la misma en el primer semestre del año 1989*. Algunas de ellas son ya conocidas, otras están por definir. Las hay de tipo interno de la propia Comunidad, las que pueden afectar a los países miembros y las que son consecuencia de acontecimientos externos.

1. Entre las que *afectan a la propia Comunidad*, las de mayor relevancia son aquellas consecuencia de la renovación de la Comisión el primero de enero de 1989 y las derivadas de las elecciones al Parlamento Europeo en el primer semestre de ese mismo año.

a) *Renovación de la Comisión*

Como es sabido el nombramiento de los comisarios por parte de los Estados miembros se realiza por un período de cuatro años. El presidente de la Comisión se renueva cada dos años. Al final de 1988 deberán ser renovados tanto el presidente como los comisarios.

Este hecho introduce, ya de por sí, una serie de problemas prácticos que afectan desde aspectos como la imposibilidad de conocer actualmente quiénes serán interlocutores futuros, hasta las prioridades que tendrá la propia Comisión.

Por otra parte, y en el caso actual han surgido problemas de

otra naturaleza como consecuencia de las iniciativas de su actual presidente.

La composición de la Comunidad ha sido variable, entre nueve miembros de la Comunidad inicial a seis, hasta los diecisiete miembros actuales después de la última ampliación. De acuerdo con la legislación en vigor, la Comisión debe estar formada *al menos* por un miembro de cada uno de los Estados que forman parte de la Comunidad, sin que ningún país pueda tener más de dos comisarios. La estructura actual de diecisiete puede parecer excesiva para un órgano colegiado, por lo que, por razones de eficiencia, se ha planteado su posible reducción. Ello traería consigo, evidentemente, la reducción del número de vicepresidentes. Sin embargo, las primeras discusiones que se han producido a nivel de Estados miembros sobre este punto han permitido constatar la dificultad que supone esta disminución, por lo que es difícil pensar en la reducción inmediata del número de comisarios.

En todo caso, y como es conocido, los componentes de la Comisión se nombran en dos etapas: la designación de su presidente y el nombramiento posterior de los restantes comisarios. El presidente deberá ser designado en el Consejo Europeo de Hannover, y los restantes comisarios a lo largo del segundo semestre del presente año. La designación de una u otra persona a la cabeza de la Comisión condicionará la visión que la misma pueda tener respecto a ciertos desarrollos inmediatos de la vida comunitaria, en especial, si dicho nombramiento se hace tomando en cuenta ciertas condiciones o sugerencias del designado. Dado que resulta difícil predecir en quién recaerá la designación, mucho más es hacerlo sobre la incidencia que la próxima comisión pueda tener sobre la presidencia española.

b) *Elecciones al Parlamento Europeo*

Junto a ello, en 1989 se producirán las *elecciones al Parlamento Europeo por sufragio universal*. Las fechas más probables de las mismas serán las de el 15 al 18 de junio de 1989.

Esta elección del Parlamento influirá en la presidencia de dos formas distintas: en primer lugar al acortar de facto el período de actuación del Parlamento y consecuentemente el tiempo disponible

para obtener posiciones del mismo en los dictámenes necesarios para la aplicación del procedimiento de cooperación tal como se define en el Acta Unica.

Sin embargo, no termina ahí la posible incidencia del Parlamento en el caso de nuestra presidencia. El hecho de que se convoquen elecciones durante este período ha dado lugar ya a iniciativas de naturaleza política con objeto de reforzar el papel del Parlamento en la futura Comunidad.

Baste recordar en este sentido la resolución del Parlamento italiano del 10 de febrero de 1988 y el apoyo que se da a la misma por la declaración del Parlamento Europeo de 10 de marzo de este mismo año. En la primera se pedía:

- La aprobación, en 1989, de un nuevo tratado de la Unión Europea a propuesta del Parlamento que saldrá elegido en el mes de junio de dicho año, y
- que se convoquen, igualmente en julio de 1989, unos «estados generales europeos de los parlamentarios de los doce Estados miembros y del Parlamento Europeo para elegir un presidente del Consejo Europeo y de la Comisión».

La iniciativa italiana se complementa por una petición de los firmantes de la declaración del Parlamento Europeo en el sentido de solicitar que se asocien a la misma los parlamentarios de otros Estados miembros y que se pida a la Comisión y al Consejo que el tema se trate en el Consejo Europeo de Hannover.

Es evidente, por todo ello, que una parte importante de los parlamentarios europeos utilizará no sólo la campaña electoral, sino el período hasta las próximas elecciones para reforzar ciertos aspectos de dicha institución.

2. Los avatares políticos de los *diferentes Estados miembros* tienen una gran incidencia en la vida de la Comunidad. Todas las presidencias se ven afectadas por los plazos electorales de tipo nacional o regional que se plantean en los Doce. Sin embargo, la mayor o menor incidencia en la vida de la Comunidad, depende de la importancia relativa de dichas elecciones en cuanto a modificar las estructuras gubernamentales de cada país y, evidentemente, la concepción más o menos europeísta adoptada por los distintos partidos.

La presidencia española también se verá influida por acontecimientos de esta naturaleza, pues durante ese semestre están previstas, en el mes de junio, elecciones generales en Luxemburgo y Grecia, por lo que también, en este sentido, se podrá ver afectada la actividad de la Comunidad.

3. La Comunidad no vive aislada del mundo exterior y consecuentemente, los acontecimientos del *contexto internacional* afectan a su vida cotidiana, no sólo en cuanto a los temas de fondo, sino en cuanto a los procedimientos y sistemas de trabajo.

Con independencia de otros acontecimientos de más difícil previsión, es evidente que factores como las elecciones en Estados Unidos, que acaban de celebrarse, o el proceso de apertura en la Unión Soviética, especialmente tras el reciente acuerdo de reconocimiento por parte de los países del Comecón a la Comunidad, van a afectar a la vida de la misma.

III. TEMAS DE FONDO DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA

Las presidencias comunitarias se caracterizan, las del primer semestre, por tener como tarea fundamental resolver el paquete de precios agrícolas y medidas conexas, y las del segundo, por tener que dedicar especial atención al presupuesto comunitario. España ocupará la presidencia en el primer semestre tras la República Federal y Grecia y antes que Francia.

La presidencia griega ha resuelto los problemas pendientes de la Reforma Delors y definido el presupuesto comunitario para 1989. Partiendo de esos supuestos habría que analizar cuáles serán las tareas fundamentales de nuestra presidencia, en función de aquellos temas que previsiblemente estarán planteados durante ese primer semestre de 1989.

Haremos referencia, de forma muy sucinta, a los diferentes aspectos de naturaleza sectorial que merecerán atención en ese período.

1. Relaciones Exteriores

La complejidad de la vida exterior de la Comunidad ha exigido una serie de contactos de la misma con países terceros y organiza-

ciones internacionales, lo que supone que durante cada presidencia, todo Estado miembro deba ocuparse de algunos de ellos de forma especial.

En la presidencia española cabe citar, como relevantes, los siguientes:

a) *Renegociación del convenio de Lomé*

Como es sabido, la Comunidad tiene actualmente firmado un convenio con ciertos países de Africa, del Caribe y del Pacífico. Dicho convenio es la resultante de una larga política de cooperación con las antiguas colonias en Africa, que tiene sus raíces en el propio Tratado de Roma, y que se amplía geográficamente como consecuencia de la ampliación, en 1973, al Reino Unido. En la actualidad, el convenio de Lomé se caracteriza por establecer un sistema de cooperación entre la Comunidad y dichos países en base a los siguientes elementos:

- Cooperación comercial, que implica ventajas preferenciales no recíprocas para los países ACP.
- Establecimiento del FED (Fondo Europeo de Desarrollo), que permite la ayuda financiera a los países miembros de la Convención.
- Introducción de un sistema de compensación de ingresos por exportación, denominado STABEX y que permite una ayuda financiera a aquellos países en los que se produce caída de ingresos por exportaciones.
- El ámbito de aplicación de la Convención ha sido el de países interiormente vinculados a los Estados miembros de la Comunidad a diez y situados en Africa, Caribe o Pacífico.

La tercera Convención de Lomé finaliza en 1989. Es por ello imprescindible iniciar las negociaciones que permitan una nueva definición de las relaciones entre dichos países y la Comunidad ampliada a doce.

Con dicho objetivo, la Comisión ha presentado al Consejo sus propuestas que han sido ya analizadas por los grupos de trabajo correspondientes e incluso presentadas al Parlamento Europeo que

votó su resolución sobre la nueva Convención a mediados de mayo. Las negociaciones de la Convención se han iniciado con la presidencia griega y durante la presidencia española se producirá un consejo de negociaciones ACP-CEE en Brazzaville y otro en Bruselas a finales de mayo del 89, con objeto de intentar resolver en aquel momento los problemas pendientes en las negociaciones de la nueva Convención.

De entre los mismos, y por su especial importancia, cabe indicar los siguientes:

- Duración de la nueva Convención. Habitualmente las convenciones han sido establecidas por un período de cinco años. En la actualidad se plantea la posibilidad de una Convención decenal con protocolos de naturaleza financiera y técnica con una duración de cinco años renovable.
- Ambito de aplicación. Es el segundo punto relevante de la nueva Convención al haber solicitado dos países terceros, Haití y la República Dominicana, su acceso a la misma.
- Cooperación comercial y financiera. Los resultados de la cooperación comercial se consideran insuficientes por parte de los países ACP, por lo que es previsible la inclusión de nuevas demandas de los mismos en este campo.

Por otra parte habrá que definir el nuevo montante del Fondo Europeo de Desarrollo como consecuencia de la ampliación de la Comunidad a doce miembros. Sin embargo, no es de fácil solución el problema de la deuda con la que se enfrentan dichos países y el esquema financiero que consecuentemente deberá aplicarse en el futuro (mayor importancia a las subvenciones que a los préstamos especiales).

Finalmente cabe destacar que la Comunidad está dando especial relevancia a reforzar las disposiciones relativas a los derechos del hombre en el marco de dicha Convención.

b) *América Latina*

Las relaciones de la Comunidad con América Latina se han caracterizado por su falta de visión de conjunto y precariedad. Se han

planteado siempre de forma esporádica y en función de acontecimientos puntuales y visiones parciales.

La entrada de España en la Comunidad ha significado un cambio cualitativo en este planteamiento. Ya en el Tratado de Adhesión se recoge una declaración clara sobre el necesario desarrollo de las futuras relaciones entre la Comunidad y América Latina. La Cumbre de La Haya, de diciembre de 1986, reforzó esta idea de fomento de relaciones futuras entre América Latina y la Comunidad, lo que dio lugar a la elaboración de un documento por parte de la Comisión en el que se pasa revista a las diferentes actuaciones emprendidas en el ámbito comunitario y que afectan a América Latina.

Además de los contactos que han tenido lugar entre el grupo de los ocho y los doce, las actuaciones de la Comunidad han sido consecuencia de políticas más generales sin enfoques de tipo regional.

Baste citar en este contexto, la aplicación del SPG (Sistema de Preferencias Generalizadas) a ciertos productos latinoamericanos, la aplicación de la ayuda alimentaria, etc. Sólo se ha establecido un esquema de especial relación tanto a nivel político como a nivel económico con América Central.

De las discusiones habidas en el seno de la Comunidad se decanta cada vez más una política comunitaria para América basada en criterios diferenciales no sólo en cuanto a los países, sino también, y sobre todo, en cuanto a los instrumentos que se aplicarán en los diferentes esquemas de relaciones entre la Comunidad y aquéllos.

En todo caso, es evidente que la presidencia española, en el mismo momento en que se producirá la renovación de la Convención de Lomé, resulta un momento óptimo para reflexionar sobre las posibles actuaciones que la Comunidad debe emprender respecto a América Latina.

c) *Relaciones con los países AELE*

Ya antes de la entrada de nuestro país en la Comunidad, el 9 de abril de 1984, los países de la Comunidad a diez y los países de la EFTA firmaron la declaración de Luxemburgo en la que se expresa la voluntad política de crear un espacio económico único en la

Europa occidental. Dicha idea, que responde a la iniciativa del establecimiento de un mercado unificado en el contexto de la Comunidad fue refrendada por el Consejo de Asuntos Generales de septiembre de 1986, siendo ya Estados miembros España y Portugal, y en él se decidió reforzar la cooperación entre ambas áreas económicas.

Con posterioridad, en mayo de 1987, la Comisión y los ministros de la EFTA, en su reunión de Interlaken deciden extender la cooperación a otros ámbitos entre otros al del medio ambiente. La reciente presidencia alemana ha sido favorable a un desarrollo de las relaciones con dichos países apoyando de forma clara un aumento de los contactos en todos los campos y en especial, aquellos en que la cooperación puede resultar más importante desde el punto de vista práctico (por ejemplo, medio ambiente).

El desarrollo de las relaciones con la Comunidad se ha convertido en una prioridad mayor para los países de la EFTA y no sólo por razón de reforzar la propia institución sino, también, por temor de quedar excluidos de un espacio económico que se formase con independencia de la EFTA generando posibles dificultades a dichos países en el futuro.

El tema es de tal importancia que prácticamente todos los países de la EFTA son favorables a una intensificación de dichas relaciones e incluso algunos de ellos, según las noticias que se desprenden de la prensa, estarían dispuestos a iniciar su posible adhesión a largo plazo a la Comunidad (caso de Australia).

Desde el punto de vista comunitario, se ha destacado que la creación de un mercado interior no debe suponer ningún obstáculo adicional a los países de la EFTA, sino todo lo contrario; por otra parte la conveniencia de estrechar la cooperación parece evidente por razones de todo tipo, incluidas las políticas, pero sin embargo, dicho proceso no debe suponer ni un derecho a participar en el proceso de toma de decisiones comunitario ni, por supuesto, un obstáculo que implique el retraso de los acuerdos a nivel interno y que suponga, consecuentemente, no alcanzar los plazos inicialmente previstos en cuanto a la consecución del mercado único.

En el contexto comunitario ha adquirido especial relevancia la posición española sobre este punto que puede resumirse en los tres principios siguientes:

- Aceptación de la idea de una mayor cooperación con los países EFTA en el campo del mercado interior, como principio político básico.
- Necesidad de una adecuada compensación por los beneficios que dichos países puedan obtener, como consecuencia de su entrada en las normas que afecten al mercado interior. Sería equivalente al paralelismo que en el Acta Unica se realiza entre Mercado Interior y Cohesión.
- Necesidad de definir un modelo a largo plazo de interrelación entre una unión económica y una zona de libre cambio industrial. A corto plazo se pueden establecer esquemas de cooperación caso a caso, pero a largo plazo se plantearán incongruencias si no se llega a una definición de dicho modelo. La cooperación debe hacerse de acuerdo con las grandes líneas comunitarias antes citadas.

Tras las reuniones promovidas por la presidencia alemana y el encuentro entre la Comunidad y la EFTA en Tampere, celebrado el mes de junio el tema ha seguido evolucionando durante la presidencia griega y es previsible que constituya un punto de referencia importante durante la presidencia española.

d) *Relaciones con los países del Golfo*

El deseo tradicional de los países del Golfo para llegar a un acuerdo de libre cambio entre la Comunidad y dicha área ha tenido como resultado un acuerdo en dos etapas.

La primera, ya definida y que establece:

- La consolidación del régimen comercial y arancelario, actualmente vigente, entre ambas partes, y
- la posibilidad de establecer una zona de libre cambio industrial a medio plazo entre la Comunidad y los países del Golfo.

Las negociaciones para dicha segunda fase deberán iniciarse de inmediato, por lo que es previsible que el tema se plantee durante el período de presidencia de nuestro país.

Las dificultades mayores para conseguir un acuerdo de esta na-

turalidad radica en los problemas que pueden generarse a las empresas de refino y petroquímicas europeas si se suprime la protección, ya muy reducida, que existe en la actualidad para los productos petrolíferos. En especial si dicho esfuerzo no va acompañado por otro paralelo por parte de otros grandes consumidores mundiales.

e) *Países del Este*

La Comunidad ha desarrollado una política de negociación con los países del Este tanto a nivel bilateral como a nivel multilateral. Los recientes acontecimientos en dicha zona han facilitado la marcha de estas negociaciones, hasta tal punto que en el momento actual nos encontramos en una situación que ofrece nuevas posibilidades en cuanto a las relaciones de la Europa comunitaria con la Europa oriental.

a. *Negociaciones a nivel bilateral*

Han concluido las negociaciones con Hungría y Checoslovaquia.

Con Hungría se ha finalizado un acuerdo comercial y de cooperación económica y comercial. En el caso de Checoslovaquia acaba de rubricarse un acuerdo comercial sobre productos industriales.

Muy posiblemente, el acuerdo se alcanzará antes de fin de año, por lo que no debe afectar a la presidencia española.

Las negociaciones con Checoslovaquia progresan más lentamente y aún se encuentra a nivel de discusión el contenido económico del acuerdo.

Para los restantes países la situación se encuentra más retrasada por distintas razones. En el caso de Rumania, y tal como ha indicado claramente el comisario De Clerq, dado el contexto político en que se encuentra dicho país, no existe «ninguna posibilidad de solicitar al Consejo un nuevo mandato de negociación respecto al acuerdo comercial y de cooperación». Las conversaciones con Polonia, Bulgaria y la República Democrática Alemana aún se encuentran en una fase exploratoria.

Tratamiento distinto tienen las relaciones con la Unión Soviética.

ca. Como es sabido, la normalización de relaciones de la Comunidad, como consecuencia del intercambio de cartas realizado con el ministro de Asuntos Exteriores soviético en 1986, ha dado lugar a discusiones amplias entre una delegación de la Comunidad y otra de la Unión Soviética. Prácticamente se ha alcanzado un consenso en lo relativo a la naturaleza del acuerdo. Casi con toda seguridad se tratará de un acuerdo de comercio y cooperación económica y comercial.

b. *Negociaciones a nivel multilateral*

Las negociaciones entre el COMECON y la Comunidad han llegado, por fin, a una solución y se ha realizado la firma de una declaración conjunta entre ambas partes en el Consejo de Ministros de Asuntos Generales de Luxemburgo del mes de junio. En dicha declaración conjunta las partes declaran:

- El establecimiento de relaciones oficiales entre ambas organizaciones.
- Su disposición al desarrollo de la cooperación en aspectos de su competencia.
- El ámbito de dicha cooperación se definirá a través de negociaciones posteriores y podrá ser ampliable en función de la experiencia que se alcance.
- La aplicación a la Comunidad se refiere a los territorios a los que afecta el Tratado constitutivo de la misma y en las condiciones previstas.
- Esta declaración entrará en vigor a partir del momento en que se notifique el cumplimiento de los procedimientos necesarios.

El punto más polémico en esta discusión fue, como es conocido, la denominada cláusula de territorialidad que ha alargado las negociaciones hasta el momento actual. Es evidente que esta declaración ofrece nuevas e interesantes posibilidades de cooperación.

f) *Países mediterráneos*

Las relaciones con los países mediterráneos se han reconsiderado en el marco comunitario a partir de la ampliación a los dos nuevos miembros. Desde 1986 se ha llevado a cabo una larga negociación que ha permitido adaptar la política mediterránea mediante la firma de los correspondientes protocolos técnicos (de adaptación a España y Portugal de los acuerdos existentes), comerciales (que incluyen las compensaciones a dar a los países mediterráneos como consecuencia del posible efecto negativo de la ampliación) y financieros (para adaptar las cifras a la nueva realidad).

Dichas negociaciones se han llevado a cabo con todos los países mediterráneos y están terminadas. Sin embargo, conviene recordar algunos elementos adicionales:

- En el caso de Marruecos los protocolos anteriores han ido acompañados también de un acuerdo de pesca entre la Comunidad y Marruecos que sustituye a los viejos acuerdos bilaterales existentes entre España y Portugal por una parte y Marruecos por otra. En el caso de los acuerdos con Israel el Parlamento Europeo rechazó los protocolos por razones de índole política (situación en los territorios ocupados). Han sido finalmente aprobados por el Parlamento Europeo en su sesión de octubre. Su entrada en vigor está prevista para el uno de diciembre de este año.
- Igualmente, cabe señalar que aún está pendiente la puesta en funcionamiento, también por razones de índole política y al ser una decisión por unanimidad, el protocolo financiero con Siria.

Consecuentemente es previsible que durante la presidencia española los aspectos básicos que afectan a la política mediterránea quedarán relegados a un segundo plano, debiendo dedicar más tiempo a aspectos normales de gestión y en especial a realizar los consejos de asociación pendientes.

g) *Ronda Uruguay*

Como es conocido, tras la culminación de la ronda Tokio, se pone en marcha en 1982 una nueva negociación multilateral en el

marco del GATT que se lanza con la declaración de Punta del Este, del 20 de septiembre de 1986. En la misma queda claro el deseo de una negociación basada no sólo en la supresión de los obstáculos para las mercancías, sino también para los servicios.

En el caso de las mercancías se pretende no sólo resolver problemas de tipo tradicional, como son los obstáculos arancelarios o no arancelarios, el acceso a recursos naturales, a intercambios de productos agrícolas de zona templada o tropical, o los textiles, así como nuevos temas, tales como los que afectan a la propiedad intelectual o industrial y a la protección de inversiones.

Del 4 al 8 de diciembre del presente año está convocada una reunión en Montreal, donde se tratará de finalizar la denominada revisión a medio plazo (*midterm review*).

Durante la presidencia española se deberá realizar el seguimiento de los posibles compromisos, si los hubiere, alcanzados en la citada reunión de Montreal.

Es muy posible que durante el primer semestre de 1989 sea necesario hacer un esfuerzo adicional en estas negociaciones, aunque dicho esfuerzo deberá tener en cuenta dos aspectos esenciales: el papel básico que juega la Comisión en las negociaciones comerciales internacionales, y la disposición de la nueva administración americana.

En todo caso será un tema de gran importancia en nuestra presidencia, aunque con objetivos distintos en función de la evolución de los anteriores aspectos.

h) *Otros problemas*

Durante la presidencia española deberá seguirse con el resto de las relaciones exteriores normales de la Comunidad, entre las que cabría destacar, por su importancia los problemas con Estados Unidos (a pesar del veto del presidente Reagan a la nueva ley comercial), Canadá, Japón, o con los países de ASEAN.

2. La creación del mercado interior

El *Libro Blanco* de la Comisión de junio de 1985, anterior por tanto al Acta Unica, recoge una serie de proyectos de directivas que

el Consejo debe aprobar si se pretende llegar a un verdadero mercado interior, es decir, a perfeccionar el Mercado Común mediante la abolición de fronteras físicas, técnicas y fiscales, que permitan la libre circulación de las mercancías, los servicios, los capitales y las personas.

Con el Acta Unica se consolida este objetivo. Gran parte de las reformas institucionales incluidas en la misma, en especial las referentes al sistema de decisión del Consejo, los mayores poderes delegados de la Comisión y una capacidad ampliada de participación del Parlamento en el proceso de toma de decisiones, tienen como objetivo conseguir dicho mercado único a finales de 1992.

Este objetivo, el mercado único en el 92, se ha convertido en un objetivo esencial de la vida comunitaria. La razón de ello es doble: para los defensores de una mayor integración, el mercado único constituye un paso adicional en el proceso de integración funcional iniciado con el Tratado de Roma; para los que postulan unos lazos de integración más laxos, el mercado único tendrá efectos muy positivos para la economía europea. En todo caso, de acuerdo con las cifras que se barajan, los resultados pueden ser espectaculares.

Según el Informe Cecchini, el beneficio de la supresión de fronteras alcanzará la cifra de 200 mil millones de Ecus, y permitirá, en función de las medidas de acompañamiento, un crecimiento del PIB comunitario entre 4,25 y 6,5 por 100. En el Informe Catherwood, realizado por dicho parlamentario conservador inglés al Parlamento Europeo, los beneficios se cifran en 120 mil millones de Ecus. Sea cual sea la cifra —y en todo caso es de muy difícil cálculo— parece evidente que por sus positivos resultados el mercado interior constituye hoy uno de los mayores incentivos de la integración comunitaria.

La fecha de 1992, aunque de carácter político y no jurídico, es el punto de referencia obligado para todas las instituciones comunitarias y, consecuentemente, las diferentes presidencias que se van a suceder. Ya durante las recientes (Holanda, Reino Unido, Bélgica, Dinamarca, República Federal), ha sido un tema de permanente debate y el Consejo de Mercado Interior se ha convertido en el tercero en importancia, en cuanto a cadencia de reuniones, después de los de Asuntos Generales y Agricultura.

Los resultados obtenidos no han sido tan positivos como lo deseado. En su tercer informe al Parlamento (marzo de 1988) la Co-

misión señalaba que del total de 286 propuestas del *Libro Blanco* de 1985, la misma había presentado 208, y el Consejo había adoptado 69 en su totalidad, y seis parcialmente, por lo que quedaban pendientes 126. En el período de la presidencia alemana se ha avanzado en algunos aspectos esenciales, pero el retraso respecto al calendario previsto es importante. El mismo se centra básicamente, en los siguientes temas: sanidad animal y vegetal, armonización de productos alimenticios y bebidas, libre circulación de las personas, transporte y telecomunicaciones e imposición indirecta.

Siguiendo el informe de la Comisión citado, hay que hacer referencia a los siguientes puntos:

a) *Abolición de controles en frontera*

Entre los puntos de mayor importancia en este apartado, cabe destacar el sistema de armonización de las restricciones cuantitativas frente al exterior, lo que supondrá la puesta en vigor de una verdadera política comercial común, con supresión de las derogaciones nacionales al libre tránsito en función del artículo 115 del TCEE, medida de indudable importancia para los países con mayor necesidad de protección y en especial a aquellos que aún aplican períodos transitorios.

Además de posibles nuevas medidas, en el caso de restricciones al comercio de obras de arte y material estratégico, el grueso de propuestas incluidas en este apartado es el referente a sanidad animal y vegetal. Se han aprobado ya 19 medidas y la Comisión ha presentado 44 nuevas de un total de 73 inicialmente previstas. En la actualidad, la Comisión trabaja sobre un nuevo enfoque en este sector, en especial en temas de inspección, sustituyendo la inspección en destino por otro sistema de inspección en origen (esquema semejante al de normalización y homologación industrial).

b) *Libertad de circulación y establecimiento de personas*

La directiva de reconocimiento de diplomas ha sido aprobada «en posición común», antes del verano. Mayores dificultades han encontrado las propuestas referentes al derecho de residencia y la

facilitación del tráfico de fronteras para los nacionales de los Estados miembros. Estas medidas, en todo caso, tienen que venir acompañadas por el desarrollo de la cooperación en temas de interior y justicia, que se vienen desarrollando a partir de octubre de 1986, y que constituyen un punto de interés para la presidencia española.

c) *Armonización y normalización técnica*

Desde 1987 se ha avanzado en este campo en base al denominado «nuevo enfoque» propiciado por la Comisión. En la actualidad, y en base a ese procedimiento, más flexible que el anterior, se han presentado nuevas propuestas actualmente en discusión (entre otras una sobre seguridad de maquinaria) y se ha adoptado una posición común en las relativas a materiales de construcción y compatibilidad de aparatos eléctricos de uso doméstico.

Igualmente están en discusión otras de acuerdo con el enfoque tradicional que afectan a vehículos automóviles, tractores, productos alimenticios, farmacéuticos, fertilizantes, etc.

d) *Liberalización de los mercados públicos*

Se ha alcanzado un acuerdo en las directivas de mercados públicos de suministros y de obras, aunque aún no han entrado en vigor. El esfuerzo de la Comisión se centra en estos momentos en sectores específicos como son telecomunicaciones, energía, transporte y abastecimientos de aguas, cuyas propuestas de directivas han entrado recientemente en el Consejo.

e) *Liberalización de servicios*

En enero de 1988 la Comisión aprobó un nuevo proyecto de directiva (la segunda) sobre la *banca*, que pretende la liberalización de la instalación de filiales y sucursales en base al principio de «licencia bancaria única», concedida por el país de origen de la empresa. También en este sector hay otras propuestas pendientes

como son las directivas de coeficientes de solvencia o la de fondos propios.

En el sector de *seguros* se han producido importantes avances (seguro diferente que el de vida, seguro de crédito, de gastos legales), y se esperan propuestas sobre seguro por responsabilidad en vehículos de motor y seguro de vida.

Respecto a *otros subsectores financieros* cabe señalar que ya existe una propuesta de la Comisión sobre el *insider trading* en títulos valores y se espera otra sobre servicios de inversión.

En un campo distinto del financiero, cabe citar el avance realizado hasta ahora en el sector *transportes*, en especial en el transporte aéreo. Sin embargo, las propuestas sobre armonización y liberalización del transporte por carretera tropiezan aún con importantes dificultades como consecuencia de las demandas de ciertos Estados miembros para armonizar la fiscalidad indirecta en este sector.

f) *Liberalización de movimientos de capital*

La presidencia alemana ha trabajado insistentemente en este campo, y en el Consejo Ecofin de junio se ha llegado a un acuerdo sobre la directiva de liberalización de movimientos de capitales. En este tema no se ha condicionado la aprobación a la posible armonización fiscal con incidencia en los mismos, aunque se solicitaba por ciertos Estados miembros, un avance paralelo en este sector, por lo que se ha establecido que el Consejo adoptará una decisión sobre armonización de la imposición directa en este sector antes del 30 de junio de 1989, es decir, al finalizar la presidencia española. Cabe señalar la estrecha vinculación que tiene este punto con la previsible evolución del SME, punto al que nos referiremos posteriormente.

g) *Creación de condiciones adecuadas para la cooperación industrial*

Un punto de gran importancia, y en cierta medida también conectado con el anterior, es la *armonización de la imposición directa*. El paquete de medidas propuesto por la Comisión (y que afecta

a la tributación de matrices y filiales, la doble imposición, fusiones y escisiones) no se finalizará en 1988 por lo que debe ser objeto de preocupación de las presidencias de 1989, y dada su sensibilidad, serán temas en los que resultará difícil avanzar.

En *propiedad intelectual*, el punto más importante pendiente es la aprobación de la directiva y el Reglamento sobre la marca comunitaria. Dichas normas plantean dificultades de orden técnico y político evidentes, por lo que si, como es previsible, se vinculan, será difícil que encuentren una solución antes de finalizar el presente año. Un primer compromiso alcanzado, en principio, por la presidencia griega, sobre la entrada en vigor de la patente comunitaria vinculada a ciertos avances en materia de la marca comunitaria, ha fracasado. No obstante, los griegos continúan sus esfuerzos para lograr un acuerdo en este tema.

h) *Supresión de las fronteras fiscales*

Desde agosto de 1987 existen dos propuestas de la Comisión, de gran alcance, y que pretenden la armonización de la fiscalidad indirecta, afectando al IVA y las accisas. Los elementos básicos para la *armonización del IVA* son: el tratamiento intracomunitario, de la misma forma que el que se da a los productos nacionales; el establecimiento de un sistema de compensación entre Estados miembros y finalmente la armonización progresiva de los tipos y las bases, con la supresión de los tipos 0 y el establecimiento de dos tipos: uno normal (entre el 14 y 20 por 100) y otro reducido (entre el 4 y el 9 por 100).

La discusión de este punto ha permitido avanzar muy poco hasta ahora. Frente a la tesis propugnada por la Comisión, ciertos Estados miembros defienden la idea de una supresión de los controles en fronteras sin llevar a cabo la armonización propuesta, produciéndose las aproximaciones de forma autónoma y por la fuerza de los hechos. El tema estará en plena discusión durante la presidencia española, aunque es evidente que constituirá uno de los puntos más difíciles para el avance del mercado interior, si se considera que la fiscalidad es un punto clave para la supresión de fronteras.

Si difícil se presenta la armonización del IVA, otro tanto sucede

con la de las *accisas*. La Comisión propuso en su momento la armonización de los tipos para los cigarrillos y otros tabacos manufacturados, los alcoholes y los aceites minerales, incluido el petróleo. En este campo las diferencias son, si cabe, aún mayores dada la historia y la utilización de dichos productos como fuente de recursos fiscales y protección a ciertas producciones en cada uno de los Estados miembros.

Por lo anteriormente expuesto puede apreciarse la importancia que estos temas van a tener durante las próximas presidencias, si se desea llegar a finales de 1992 con la parte esencial del Libro Blanco en vigor.

Paralelo al desarrollo del mercado interior se planteó, por ciertos Estados miembros, durante la negociación del Acta Unica, la necesidad de poner en vigor una *política de «cohesión económica y social»* en el ámbito comunitario. Las propuestas del Paquete Dolors redujeron dicha idea a un incremento de los Fondos Estructurales en el ámbito comunitario (la duplicación de los mismos). Sin embargo, los países más interesados en esta idea pusieron siempre de relieve que aun siendo importantes para una política de cohesión la duplicación de los fondos no agotaba a aquélla. De hecho, Grecia ha remitido ya a la Comunidad un memorándum en el que se define su concepción de política de cohesión. En el enunciado de su presidencia ha destacado este punto como uno de los prioritarios para su país, y es evidente que también será objeto de análisis y discusión durante la presidencia española, a pesar de las dificultades de definición del concepto y de la oposición clara que en este punto plantean algunos de los restantes miembros de la Comunidad.

3. El impulso de la integración monetaria

La vieja polémica entre los defensores de una armonización previa de las economías o de las monedas, como primer paso en un proceso de integración monetaria, sigue vigente. Sin embargo, en los últimos meses se han producido hechos de gran importancia que han convertido este tema en otro de los puntos calientes de discusión en los foros comunitarios.

Los acuerdos de los ministros de Finanzas en Nyborg, en sep-

tiembre del 87, implicaron un claro reforzamiento del SME, sobre todo como consecuencia de la mejora del sistema de intervenciones intramarginales. Sin embargo, esta modificación no resuelve su dificultad básica, la dicotomía entre las monedas que forman parte del mecanismo de cambios en condiciones normales y aquellas otras que, por unas u otras razones, o no están en él o lo están de forma especial.

En todo caso, la idea básica de crear un «espacio financiero europeo» como contrapartida o como acompañamiento al mercado único subyace en ciertos planteamientos y muy especialmente en el de la Comisión.

La discusión sobre estos temas cobró mayor actualidad cuando el ministro alemán de Asuntos Exteriores, formuló a título privado la idea de que debería plantearse en el Consejo de Hannover la constitución de un Comité de Sabios que analizara la posibilidad de crear un Banco Central Europeo (Comparecencia en PE en enero). Con ello, se aproximaba a la idea lanzada por el ministro francés de Economía y Hacienda Balladur que había propuesto en carta a sus colegas una idea semejante.

La reacción a esta idea no se hizo esperar. Muy pronto el propio ministro alemán de Hacienda, Stoltenberg, hizo público un memorándum (marzo) en el que se recogían sus ideas sobre este punto: la creación de un Banco Central Europeo es una tarea a largo plazo, y debería responder a los siguientes criterios:

- a) Tener como objetivo básico la consecución de la estabilidad monetaria.
- b) Ser independiente de las instrucciones de los gobiernos nacionales y de los órganos comunitarios.
- c) Que exista un equilibrio entre elementos centrales y federales.
- d) Y en todo caso, que se cumplan previamente las siguientes condiciones: participación de todos los países miembros de la Comunidad en el SME, independencia de los bancos centrales durante el período transitorio y, sobre todo, reestructuración político-institucional que permita una transferencia de competencias importantes a nivel supranacional.

En el mismo sentido se ha manifestado el gobernador del Ban-

co Central de la RFA, Poehl, para quien la creación de un Banco Central Europeo y una moneda única deberían exigir como paso previo una «unión política o un gobierno europeo que deben preceder, en buena lógica, a la creación de una moneda común».

En su intervención ante la Comisión Económica y Monetaria del Parlamento Europeo (en abril), Jacques Delors, uno de los mayores defensores de la idea del espacio financiero europeo, señalaba su preocupación de que, como resultado de la cumbre de Hannover se llegara a crear una Comisión de Sabios (tal y como de hecho ocurrió) que durase cuatro años y que no se avanzara mientras tanto. De ahí que se exigiera, en el momento de su constitución, que dicha comisión informara de sus trabajos en la cumbre de Madrid del próximo mes de junio. Para Delors los grandes temas planteados y las posibles respuestas alternativas serían las siguientes:

- a) ¿Se quiere una moneda común? Si la respuesta es afirmativa, ¿será una moneda paralela o reemplazará a las actuales?
- b) ¿Quién debe gestionar dicha moneda? Un Banco Central de carácter federal o con mayor criterio de unidad?, y en este caso, ¿qué Estados miembros lo formarían?
- c) ¿Cuáles deben ser los pasos intermedios? ¿Debe hacerse a través de la evolución del FECOM o creando un nuevo órgano?, y
- d) Finalmente, ¿cómo sostener al ECU?

Para los diferentes actores las preguntas y las prioridades pueden ser diferentes, pero lo que parece evidente es la necesidad de una reflexión que ya se ha iniciado.

Está claro que el tema seguirá abierto durante la presidencia española y el mayor o menor papel a jugar por nuestro país estará vinculado a nuestras propias decisiones en cuanto al cuándo y al cómo deseamos participar en el mecanismo de cambios del SME.

4. Asuntos sociales

El Tratado de Roma y, posteriormente, el Acta Unica, insisten en la dimensión social del mercado europeo. Dicha dimensión afecta a la mejora de las condiciones de vida y de trabajo y a la promo-

ción de un alto nivel de empleo, pero también y, en especial en el Acta Unica, se insiste en el reforzamiento de la cohesión económica y social necesaria para la consecución del mercado único.

La necesidad de este impulso llevó a la Comisión a un documento-reflexión, que con el título de «Desarrollo de la política social de la Comunidad», fue presentado en marzo del presente año. En el mismo se define la metodología para la puesta en práctica de una serie de objetivos que se alcanzarán mediante cinco grandes orientaciones de actuación y una serie de acciones comunitarias que deberán ser adoptadas a partir del momento actual.

Con posterioridad a ese documento la Comisión ha presentado uno nuevo en el mes de septiembre, titulado «Aspectos sociales del Mercado Interior» y que constituye un resumen de los realizados hasta ahora y una buena base para poner en marcha dichas actuaciones. Es, por tanto, previsible que éstos serán, total o parcialmente, temas que afecten a la presidencia española. Hay que destacar la gran importancia que para España tiene un adecuado equilibrio entre los aspectos sociales y económicos del mercado único, por lo que el impulso de una política social comunitaria constituirá además una prioridad de la presidencia española.

Los cinco objetivos de esta política social comunitaria, tal como se incluyen en la citada comunicación, serían los siguientes:

- a) Promoción de la mejora de las condiciones de vida y trabajo mediante una serie de propuestas de directivas que afectan tanto a la higiene y seguridad en el trabajo, como a la aproximación de legislaciones en cuanto a maquinaria en sus aspectos de condiciones de trabajo.
- b) Asegurar las condiciones de libre circulación de las personas y la igualdad de trato entre las mismas mediante la actuación frente a las discriminaciones existentes en el caso de los trabajadores migrantes, el mejor conocimiento y aplicación del derecho comunitario y favorecer la movilidad profesional en un ámbito comunitario. En cuanto a este último punto, algunos aspectos se encuentran ya muy avanzados (reconocimiento de diplomas, derecho de residencia, desarrollo de ciertos programas de intercambio y cooperación en materia de información), mientras que otros se encuentran aún a nivel preliminar.

- c) Preparar las condiciones de una mejor adaptación mediante un adecuado desarrollo de la mejora de la educación y de la información; impulso a la sociedad del derecho europeo (aunque este tema ha demostrado ser muy poco atractivo en cuanto a su posibilidad de aplicación efectiva a nivel comunitario), definición del trabajo atípico de forma que la flexibilidad no implique la falta de garantías para que todo trabajador esté cubierto por un contrato, etc.
- d) Reforzar la cohesión económica y social mediante la actuación, sobre todo, del Fondo Social, cuyo Reglamento de aplicación acaba de ser transmitido por la Comisión al Consejo y que estará previsiblemente aprobado antes de la presidencia española. Igualmente, se han tomado decisiones para la puesta en marcha de los aspectos sociales de los programas de reconversión naval y siderúrgica (Renaval y Resider).

La cohesión social no debe agotarse en estos aspectos, sino que la Comisión pretende actuaciones concretas en temas como: actuaciones para mantener un alto nivel de empleo, en especial en lo que se refiere a los parados de larga duración; mayor atención al tratamiento no discriminatorio entre hombres y mujeres y, finalmente, examen de los problemas con los que se enfrenta la Seguridad Social futura en un ámbito comunitario.

Por último, cabe señalar como objetivo comunitario el desarrollo del diálogo entre los interlocutores sociales. La Comisión evaluará los resultados obtenidos hasta ahora y se propone favorecerlo en el contexto de un marco sectorial.

Es evidente que para España la dimensión social del mercado común debe situarse en un plano semejante a la económica y que nuestro país puede aceptar prácticamente todas las propuestas comunitarias, aunque aspectos como la armonización de las legislaciones nacionales en cuanto a las relaciones laborales o Seguridad Social, así como los mínimos de protección al trabajador adquieren una especial importancia. El avance en el mercado interior exigirá, por razones de coherencia, un avance en el espacio social.

5. La integración agrícola y pesquera

La *política agrícola común* se encuentra en una nueva etapa consecuencia de las modificaciones realizadas a partir del *Libro*

Verde de la Comisión, de 1985. Nos hemos referido ya a la reforma de la Comunidad y lo que la misma ha supuesto en el doble sentido de establecer una disciplina presupuestaria más rígida, pero también más realista para el gasto agrícola y la entrada en vigor de los llamados estabilizadores que deben permitir afrontar el futuro con menos problemas que hasta ahora.

La reciente negociación del paquete de precios para la campaña 1988/89 nos permite ya valorar la nueva situación. Una vez definidos los estabilizadores pendientes, la negociación se ha centrado en problemas que podemos considerar de menor alcance, si se comparan con los del pasado.

El único punto aún sin resolver, de gran envergadura, es el de la eliminación de los montantes compensatorios monetarios.

En el futuro inmediato las preocupaciones mayores se centrarán en las reformas estructurales y las negociaciones internacionales. En cuanto a este segundo punto cabe hacer referencia a la Ronda Uruguay y, sobre todo, a la posibilidad de que la agricultura se incluya entre los puntos a discutir en el marco del *mid term review*. Por lo que se refiere al primero se ha avanzado en ciertos aspectos (el Consejo de 2 y 3 de marzo ha llegado a acuerdos en cuanto a la extensificación, medio ambiente e investigación), pero aún quedan pendientes las aprobaciones de los planes nacionales relativos a los reglamentos comunitarios sobre jubilación anticipada y abandono temporal de cultivos o *set-aside*.

Igualmente resta por aprobarse el reglamento de ayudas a las rentas agrícolas, con lo que se completaría el paquete de medidas estructurales.

Además de los puntos pendientes entre los citados, hay que referirse a la incidencia que la puesta en vigor del mercado interior tendrá en la agricultura, en especial en lo que se refiere a la supresión de elementos que obstaculizan los intercambios intra y extra-comunitarios y que afectará entre otros temas a los MCM, los contingentes nacionales, las medidas de naturaleza sanitaria o la importación de terceros con aplicación del pertinente sistema de libre práctica.

De los anteriores comentarios se pueden deducir ya algunos de los elementos básicos de nuestra presidencia en este sector: al ser presidencia de primer semestre tendrá como objetivo muy fundamental la negociación del paquete de precios agrícolas y medidas

conexas entre las que, dado el contexto en el que se producirá, tendrán especial importancia los aspectos monetarios. Igualmente serán de interés los aspectos pendientes de las políticas estructurales (algunos tan poco avanzados como el de agricultura y medio ambiente), las relaciones exteriores o los aspectos antes señalados de avance en el mercado interior.

El hecho de que se produzcan elecciones al Parlamento Europeo en el mes de junio hace, si cabe, más necesario el que se disponga de propuestas adecuadas de la Comisión, en cuanto al paquete de precios y medidas conexas en tiempo útil y que las decisiones de los ministros se produzcan lo más pronto posible.

También se puede hablar de una cierta estabilidad en cuanto a la *política pesquera común*. Como es sabido la Europa Azul se establece en 1983, basándose en tres líneas fundamentales: una política de recursos, internos y externos, otra de mercados y finalmente la de estructuras.

La entrada de España en la Comunidad supone un hito básico en la historia pesquera de la Comunidad. La importancia relativa de nuestro país hace necesaria una reconsideración de la política de mercados y de recursos, en especial en lo que se refiere al acceso a aguas externas. Los acuerdos más importantes se han renegociado ya y sólo queda pendiente un acuerdo nacional, el de Sudáfrica, en vigor hasta 1992. Por otra parte, la revisión del actual sistema de recursos internos se realizará también en esa fecha, por lo que durante nuestra presidencia los aspectos de gestión y adaptación serán predominantes.

Las decisiones anuales básicas en este sector, la fijación de TACS, se toman a finales de año, por lo que cabe prever que este tema quede resuelto durante la presidencia griega.

Ello no debe hacer olvidar, sin embargo, la necesidad de resolver algunos problemas importantes a corto plazo como son en la política de mercados una mejora de las OCM, tanto en el sistema de intervención como en el de protección externa (gestión de contingentes, aplicación de precios de referencia para ciertas especies hoy no protegidas, sistema de restitución o cálculo de ayudas nacionales), en la de recursos (una mejor utilización del sistema de cuotas, así como ampliar el sistema de acuerdos internacionales que permita un mejor acceso a aguas extracomunitarias) y en la de estructura: un desarrollo adecuado de la política de control de flotas, el desarrollo

de la agricultura y, por fuera de este punto, aunque conectado con él, el desarrollo de la política de I + D y de la política social de este sector.

6. La política industrial y energética

La *política industrial comunitaria* se realiza a través de numerosas políticas de naturaleza horizontal. Baste citar aquí la importancia de las negociaciones internacionales, de la política comercial autónoma o, sobre todo, en el momento actual, de la política de mercado interior que tendrá gran incidencia en cuanto a la liberalización de intercambios internos y externos y su consecuente efecto sobre la industria comunitaria (por ejemplo, los temas de propiedad industrial, las concentraciones, uniones y fusiones, la fiscalidad o la supresión de las fronteras interiores en un mercado realmente único).

Por ello, en este apartado nos centraremos en una de las políticas básicas de tipo sectorial: *la siderúrgica*.

Ante la crisis de este sector estos últimos años, ha sido necesario desarrollar una política anticrisis basada en un sistema de cuotas de producción y venta, de precios mínimos para los productos sensibles, de restricciones a la importación, control de las ayudas públicas y las pertinentes medidas sociales.

La liberalización progresiva del sector debería haber permitido en el presente año un régimen de producción y comercialización no controlado. El Consejo de Ministros de Industria de este mes de junio deberá adoptar la decisión, de gran alcance político, de si se prorroga o no el régimen de cuotas. En todo caso, y sea cual sea la posición final del Consejo, parece evidente que la crisis no ha sido totalmente superada, por lo que es previsible que deban adoptarse medidas adicionales en los próximos meses y, muy posiblemente, durante la presidencia española. Dichas medidas deberán ser adoptadas ya por la Comunidad a Doce suprimiendo el actual sistema diferencial entre los Diez y los dos nuevos miembros.

En el *sector energético* la Comunidad se enfrenta con el reto de su liberalización con objeto de conseguir un verdadero mercado interior. Las propuestas de la Comisión para conseguir este objetivo se han discutido por primera vez en el Consejo de Ministros de

Energía del mes de junio y se han podido percibir importantes diferencias entre los Estados miembros en temas tan relevantes como la posibilidad de utilizar los sistemas de transporte de forma libre, negociada entre las empresas (liberalización de los *common carriers*), o la necesidad de una armonización fiscal previa a la liberalización (tema de gran importancia, por ejemplo, en el petróleo, pero que afecta igualmente al gas y a la electricidad con su consecuente efecto sobre los precios).

De gran importancia será igualmente la incidencia de ciertos aspectos de la política exterior, como por ejemplo la segunda fase del acuerdo con el Golfo.

En el sector del *carbón* el punto clave será la supresión o armonización del sistema de ayudas, donde también existen posiciones discrepantes entre los Estados miembros en función del tipo de carbón (siderúrgico o térmico) y de la capacidad de producción nacional de cada país.

Por último, y en el *sector nuclear*, los temas pendientes sobre la mesa se refieren básicamente a aspectos de seguridad (de gran sensibilidad tras Chernobyl) y de tratamiento de residuos.

7. La educación, investigación y cultura

De estas tres políticas sólo la investigación tiene en la actualidad un verdadero carácter comunitario, aunque compatible con las políticas nacionales.

El desarrollo de una *política educativa europea* ha tropezado con la falta de una base jurídica clara en el ámbito comunitario y la oposición de ciertos Estados miembros favorables a un tratamiento nacional. Ello no ha sido óbice para que se hayan adoptado iniciativas concretas entre las que cabe recordar el Libro Azul presentado por Francia y sobre todo las tomas de posición de la Comisión en este sector.

España ha apoyado las tesis de la Comisión y considera que es necesario avanzar también en este sector si no se quiere llegar a un mercado interior parcial y desequilibrado. Aspectos como el intercambio de sistemas de formación de profesores, la aplicación de nuevas tecnologías de información aplicables a la educación o los

aspectos vinculados a la cohesión social adquieren especial relevancia. La aprobación de la directiva de reconocimiento de títulos y diplomas supone ya un avance de envergadura en este sector, aunque más ligado con el mercado interior que con la política de educación.

La *política de investigación* adquiere carácter comunitario con el Acta Unica. El esquema diseñado en la misma se basa en las siguientes ideas esenciales: interrelación entre investigación y mercado interior para conseguir una mayor competitividad de la industria europea; actuación mediante un sistema de «programa marco» adoptado por unanimidad y programas específicos y complementarios acordados por mayoría; financiación comunitaria de los mismos, con participación de financiación nacional y, finalmente, carácter complementario de estas actuaciones respecto a las políticas de tipo nacional.

Desde la entrada en vigor del Acta Unica se ha avanzado mucho. Se aprobó en septiembre de 1987 el programa marco 1987-1991. Desde entonces se han puesto en marcha los programas de mayor alcance económico (baste citar el ESPRIT II y el RACE), por lo que la presidencia española deberá centrarse en completar la aprobación de los programas aún no acordados, así como el inicio de revisión y evaluación del actual programa marco que deberá realizarse a lo largo de 1989.

Para la Comunidad la *política cultural* ha tenido un interés básicamente económico, las preocupaciones se han centrado en aspectos comerciales, de ayudas o fiscales vinculadas a los intercambios. En la polémica de si dicho campo de actuación debe ampliarse o no, España es favorable a un tratamiento comunitario, apoyando con ello las tesis manifestadas por la Comisión y por el Parlamento. En todo caso, la instauración del mercado interior exigirá un tratamiento más amplio que el dado hasta ahora en temas, por ejemplo, como «las emisiones transfronterizas», tema en discusión en la actualidad en el Consejo y cuyo ámbito supera los puros aspectos económicos. En todo caso, y de acuerdo con la línea mantenida hasta ahora, nuestro país será favorable a la promoción a medio plazo de un Espacio Cultural Europeo, coherente con las actuaciones derivadas del espacio económico único.

8. La política de medio ambiente

Como otras políticas a las que hemos hecho referencia en apartados anteriores, la de medio ambiente toma carta de naturaleza en la Comunidad a partir del Acta Unica. En los artículos 130 R a 130 T se definen las grandes líneas de la misma que podrían resumirse en los siguientes puntos:

- Se basará en la acción preventiva para corregir los problemas que se planteen, preferentemente en el origen.
- Se consagra el principio de que «quien contamina paga».
- Dada la posición de los países más avanzados se aceptó que en este sector la Comunidad se regirá por el principio de «nivel de protección elevado» pero admite que se tomen en cuenta consideraciones de cohesión económica y social.

Por último, cabe indicar que la actuación en este sector será subsidiaria de acciones nacionales y que las decisiones se adoptarán por unanimidad.

Por esta razón se hacen imprescindibles largas negociaciones antes de llegar a ningún acuerdo sobre los puntos pendientes. Sin embargo, se ha avanzado mucho en la presidencia alemana en algunos temas de especial sensibilidad, hasta el punto que hay prácticamente acuerdo en las medidas de protección de la capa de ozono y en el control de emisiones de las grandes centrales de combustión.

La presidencia española deberá enfrentarse con las numerosas propuestas realizadas por la Comisión y que no se hayan resuelto en las presidencias precedentes, alemana y griega, aunque cabe recordar la tesis mantenida por nuestro país de la necesidad de un cierto reequilibrio entre las diferentes propuestas de manera que tomen en consideración tanto los aspectos que interesan a los países más industrializados, como aquellos que afectan especialmente a otras zonas de la Comunidad. En ese sentido cabe señalar que en la actualidad están pendientes de aprobación temas de tanto interés como el Programa de Desarrollo y Medio Ambiente, el de Protección del Mediterráneo, el de Medio Ambiente y Empleo, el de prevención de la erosión del suelo y el de rehabilitación de zonas urbanas y costeras.

9. La política de sanidad y protección a los consumidores

Como en casos anteriores son políticas recogidas expresamente en el Acta Unica, por lo que toman cierto impulso a partir de su aprobación y, como sucede con la de medio ambiente, se basarán en «niveles de protección elevados» (artículo 100 A, apartado 3).

España ha jugado un papel activo en el desarrollo de estas políticas, por lo que seguirá promocionando la actuación comunitaria en aspectos tan importantes como los sanitarios de los productos alimentarios, a pesar de las dificultades que se plantean por los diferentes intereses sectoriales y las dificultades de llegar a sistemas de inspección de productos compatibles con el mercado interior.

En cuanto al campo puro de la sanidad, y sin hacer referencia al reconocimiento de diplomas al que ya nos hemos referido, cabe señalar el interés en avanzar en las propuestas comunitarias, aunque dejando claro que no deben afectar ni a los derechos humanos ni suponer un retroceso en cuanto a la posibilidad de intercambios.

Vinculadas al tema sanitario están pendientes, igualmente, las propuestas de la Comisión sobre medicamentos (registros, precios, etcétera) y cosméticos. De gran interés para España es el programa de lucha contra la droga, que afecta tanto a aspectos internos como externos de la Comunidad.

En la política de *protección a los consumidores*, España es favorable a apoyar las iniciativas adoptadas hasta ahora por la Comisión y considera que, con independencia de que se mantengan políticas nacionales, los resultados a nivel comunitario deben alcanzar unos mínimos altos de acuerdo con la filosofía inspiradora del Acta Unica.

10. La política de transportes

A pesar de ser una de las políticas inicialmente incluidas en el Tratado de Roma, la política de transportes sólo cobra especial importancia a partir de la entrada en vigor del Acta Unica, dadas las claras interconexiones existentes entre transportes y mercado interior.

El reciente acuerdo (20-6) que se ha producido en los *transportes terrestres* permitirá llegar a un sistema de liberalización de los

mismos en 1992, mediante un sistema de contingentes comunitarios que se amplían progresivamente. Sin embargo, el obstáculo inicial planteado por las delegaciones más opuestas a avanzar en este sector, la armonización de la fiscalidad, sigue vigente. Ese seguirá, por tanto, siendo uno de los puntos básicos de discusión en este sector.

Por otra parte, cabe recordar que vinculado al transporte terrestre está la propuesta de la Comisión sobre financiación de *infraestructuras de transporte*. Recientemente (junio de 1988) ha relanzado su proyecto, un programa quinquenal, dotado con una financiación total de 630 millones de Ecus y que afectará a una serie de acciones prioritarias entre ellas el ferrocarril y la carretera que permita el enlace entre París-Madrid-Barcelona-Lisboa-Oporto. Este programa será objeto de discusión en la presidencia griega y, en su caso, en la española.

En el *transporte marítimo* los avances que puedan realizarse en los temas de importación aún pendientes, en especial el cabotaje, están condicionados por ciertos Estados miembros, a la existencia de propuestas por parte de la Comisión de medidas positivas de apoyo a la flota.

Por último, cabe señalar que en el *transporte aéreo* tras el avance que supuso el paquete aprobado en diciembre de 1987, se esperan nuevas propuestas de la Comisión, referentes a la segunda etapa liberalizadora.

11. Las telecomunicaciones

La Comunicación de la Comisión al Consejo, de diciembre de 1984, en materia de telecomunicaciones, significó el inicio de una política comunitaria en esta materia. En la misma se fijaban unos principios básicos de actuación que, de forma esquemática, se podrían resumir en: a) crear un mercado común para equipos terminales; b) impulsar el desarrollo de servicios y redes avanzadas; c) apoyo a las regiones menos avanzadas y d) actuación internacional coordinada.

El Libro Verde de la Comisión de 9 de febrero de 1987 insiste en esos mismos principios matizándolos y concretándolos en una serie de acciones específicas. En base a las mismas se ha iniciado

una serie de actuaciones que teñirán la presidencia española. La más significativa ha sido la adopción por parte de la Comisión de una directiva, en marzo del presente año y en base al artículo 90.3, sobre la liberalización de terminales a escala comunitaria en base a la idea de ruptura de una posición dominante.

El mismo sistema, que ha sido discutido por los Estados miembros, se quiere aplicar a los servicios de telecomunicación que la Comisión pretende liberar entre 1990 (salvo telefonía vocal) y 1992 (telefonía vocal). Con ese ánimo liberalizador, la Comisión prevé avanzar, actuando mediante normas existentes, como la directiva que afecta a la transparencia en las relaciones financieras entre las Administraciones y las empresas públicas o mediante la supresión de las excepciones existentes para las telecomunicaciones en las normas sobre mercados públicos.

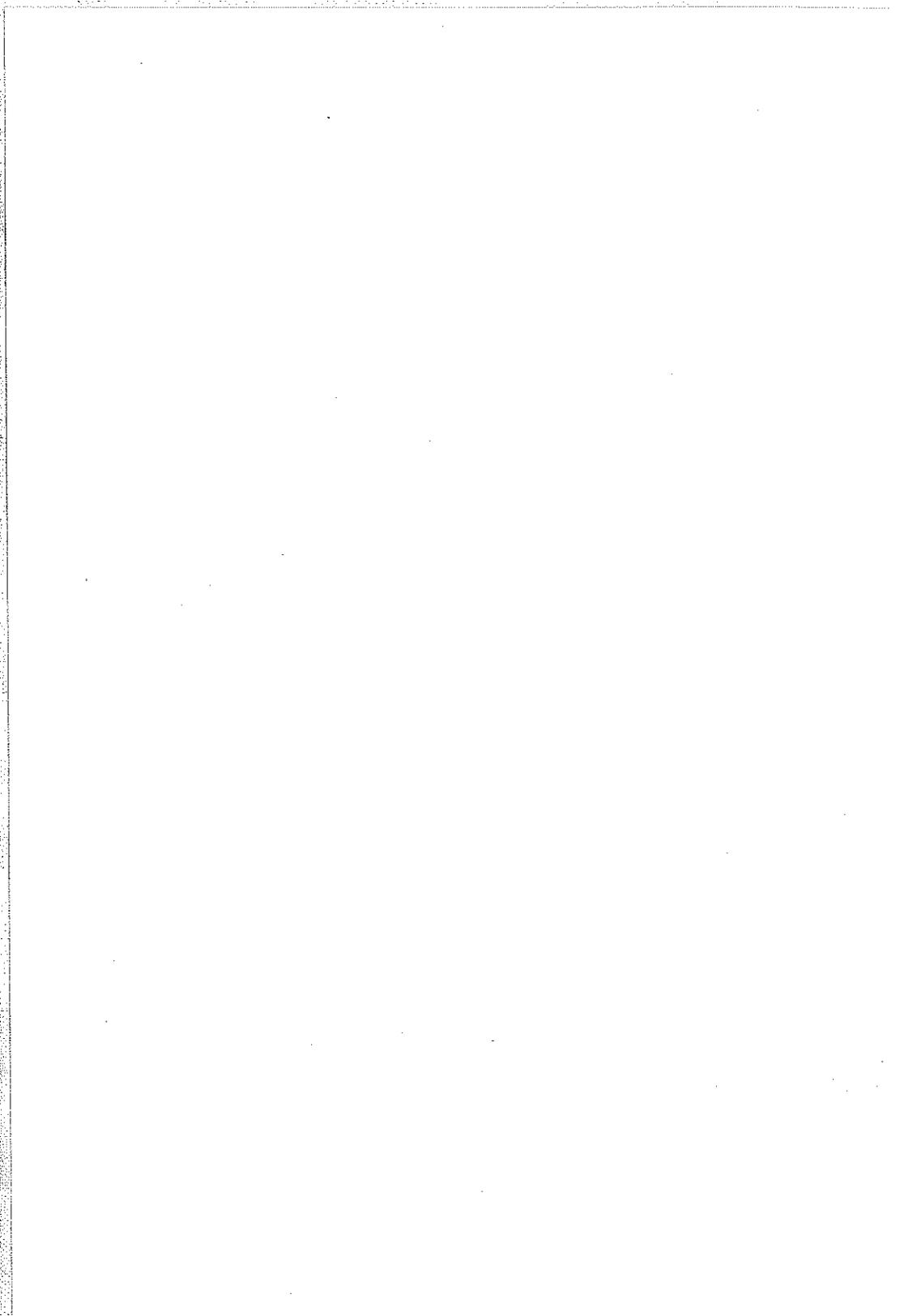
La preeminencia de las actuaciones a nivel de Comisión no deben hacer olvidar la importancia que el Consejo tendrá para otros tipos de medidas, no competencia de la Comisión, o por las propias relaciones institucionales entre la Comisión y la presidencia del Consejo.

12. Europa de los ciudadanos

En este ámbito cabe recordar los esfuerzos que se vienen realizando en el campo del reforzamiento de las fronteras exteriores comunitarias y de la flexibilización de las interiores, exigencias evidentes para la supresión de fronteras en la Comunidad del post 1992. En conexión con estos aspectos deberá avanzarse en puntos tan importantes como el derecho de asilo y refugio, la armonización de documentos de identidad y, sobre todo, la aplicación de visados y controles unificados frente a terceros.

IV. COOPERACION POLITICA

Con independencia de los temas de fondo de la presidencia española, cabe hacer una referencia, aunque sea somera, a los principales temas que previsiblemente se plantearán a los Doce durante



I. INTRODUCCION

Las reflexiones que a continuación voy a desarrollar frente a la ponencia elaborada por don Pedro Solbes son opiniones puramente personales, surgidas de mi quehacer político como parlamentario europeo desde el primero de enero de 1986; no tienen en consecuencia que reflejar necesariamente las posiciones del partido político al que pertenezco, sino que son el fruto de las impresiones que suscita la lectura de la Ponencia al compararlas con las propuestas que sobre los temas contenidos en la misma viene realizando la Comisión Ejecutiva de las Comunidades Europeas y los posicionamientos realizados en dichas materias por el Parlamento Europeo.

Es evidente que la óptica de un parlamentario, que ejerce gran parte de su actividad fuera de nuestras fronteras, es muy distinta de la de aquel que tiene la responsabilidad de coordinar y gestionar la actuación de los distintos departamentos gubernamentales ante la CEE; los parlamentarios tienen una mayor sensibilidad por el proceso de construcción europea que por las repercusiones nacionales que comportan las decisiones que dicha construcción exige. Frente al pragmatismo gubernamental la ilusión por la Unión Europea.

Sin embargo, para analizar con rigor la Ponencia que se nos somete, habrá que hacer un esfuerzo de realismo y situarnos ante las posibilidades ciertas que se ofrecen a la primera presidencia española de la vida comunitaria; desde esta óptica y desde la admiración y sincero respeto que personalmente me merece la figura del ponente principal, pretendo articular esta co-ponencia.

II. LA MITIFICACION DE LA IMPORTANCIA EN LA PRESIDENCIA

En los medios de comunicación se está lanzando una gran campaña que trata de destacar la importancia política que supone el hecho de presidir la Comunidad, la gran preparación técnica y logística que se está llevando a cabo para presidir los distintos grupos de trabajo, el acopio de medios personales y materiales y la importancia de los objetivos políticos que se pretenden conseguir.

La parafernalia que rodea a un acontecimiento, por otra parte, estatutario en la vida de la Comunidad, suscita dos reflexiones: en primer lugar, parece que sólo se concediera importancia a la realización de los trabajos que la pertenencia a la Comunidad exige en la época en la que corresponde a España presidir la misma, y que durante el resto del tiempo los esfuerzos presupuestarios y de medios personales estuvieran bajo mínimos; por otra parte, es muy dudoso que tras los grandes avances en el proceso de la construcción europea en los campos financieros, presupuestarios y de realización del mercado interior, que ha conseguido la presidencia alemana, sea posible realizar tareas realmente importantes, tanto por el hecho de que la dinámica comunitaria impone avances a bajo ritmo, como por la circunstancia evidente de que siendo España un país medio en el contexto comunitario, no es fácil que disponga de los resortes de presión moral de que disponen los grandes países, fuertes contribuyentes a las arcas comunitarias para impulsar la reforma.

La mitificación excesiva puede conducir a la gran decepción nacional y ello no es forzoso que ocurra, porque sin grandes algaradas, con un trabajo continuado, serio y prudente es posible impulsar medidas aparentemente no deslumbrantes pero de enorme impacto en el proceso de la construcción europea.

El ponente se sitúa en esta segunda línea, declarando *ab initio* que la presidencia española se plantea en un momento en que ya se han resuelto o están a punto de resolverse los grandes problemas de la Comunidad, lo que sitúa a la presidencia española como una presidencia de gestión que al parecer, según lo declarado en el texto de la Ponencia, no contempla la puesta en marcha de iniciativas extraordinarias, sino que se limita a impulsar las medidas que la Comisión tiene diseñadas; este enfoque realista, peca si acaso de

falta de ambición y el redactor de esta coponencia intuye que existen otros objetivos políticos de mayor alcance que no se explicitan por el ponente.

El ponente se sitúa en el texto que remite en esta segunda línea, declarando *ab initio* que la presidencia española se plantea en un momento en que ya se han resuelto o están a punto de resolverse los grandes problemas de la Comunidad, lo que sitúa a la presidencia española como una presidencia de gestión que al parecer, según lo declarado en el texto de la Ponencia, no contempla la puesta en marcha de iniciativas extraordinarias, sino que se limita a impulsar las medidas que la Comisión tiene diseñadas, este enfoque realista, peca si acaso de falta de ambición y el redactor de esta coponencia intuye que existen otros objetivos políticos de mayor alcance que no se explicitan por el ponente.)

III. EL PLANTEAMIENTO POLITICO DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA CEE

La definición de los objetivos políticos de la presidencia española y de la estrategia para su consecución puede realizarse, bien en exclusiva por el propio Gobierno o el partido de la mayoría gubernamental, o bien puede considerarse una «cuestión de Estado» e iniciar un diálogo con todas las fuerzas políticas parlamentarias para su articulación.

La experiencia de pasadas presidencias revela las ventajas del segundo método, no sólo en términos de mejor defensa de los intereses nacionales, sino de dignidad en las actuaciones ante las instituciones.

Durante la presidencia británica no era infrecuente observar enfrentamientos durísimos entre conservadores y laboristas en el Parlamento Europeo en torno a actuaciones del gobierno británico como presidente de la CEE; la presidencia alemana ha ofrecido el espectáculo opuesto, la sintonía perfecta en las actuaciones de todos los grupos políticos alemanes del Parlamento Europeo (con la excepción puntual de los miembros del grupo Arco Iris) razonablemente informados por el gobierno alemán y partícipes, en mayor o menor medida, en el proceso de adopción de posiciones y planteamientos.

A nivel español, en otras materias, como la reforma de la Comunidad y los sucesivos debates presupuestarios ha existido este clima de colaboración. Sin embargo, cara a la presidencia española, la desinformación ha sido total, la participación en el análisis de cuál debe ser el planteamiento de las actuaciones españolas, nula, y ello genera el sentimiento de que se pretende patrimonializar en exclusiva el acontecimiento comunitario con las consecuencias de todo tipo que el hecho puede producir.

A mi juicio, si el gobierno español pretende que sus acciones tengan el máximo respaldo interior y exterior y que la presidencia española tenga el éxito que el prestigio de nuestra nación requiere, es preciso establecer en primer lugar un diálogo inmediato con todas las fuerzas políticas parlamentarias para definir las prioridades comunitarias; en segundo lugar, habrá que articular canales de comunicación fluidos con los representantes españoles en el Parlamento Europeo a fin de que dentro de sus respectivos grupos políticos puedan conseguir los apoyos necesarios para configurar amplias mayorías parlamentarias que soporten las propuestas de la presidencia española; si por el contrario la incomunicación, el aislamiento y la patrimonialización en exclusiva siguen siendo la pauta de conducta será más difícil que pese al alto grado de responsabilidad política de los eurodiputados españoles la Cámara Europea pueda acoger con entusiasmo las propuestas de la presidencia española.

IV. LOS FACTORES CONDICIONANTES DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA

En mi opinión, y discrepando en alguna medida de las tesis del Ponente, la presidencia española estará condicionada por cuatro factores importantes:

A) En primer lugar, por la brillante ejecutoria de la presidencia alemana que ha resuelto la crisis financiera de la Comunidad, ha logrado la aprobación de la nueva decisión sobre recursos propios, ha conseguido concluir un acuerdo interconstitucional con el Parlamento que garantiza la estabilidad de las discusiones presupuestarias hasta 1992 y posibilita la implantación de una disciplina presupuestaria eficaz; ha reglamentado los Fondos Estructurales, ha

conseguido avances importantes en la realización del mercado interior en materias como la libre circulación de capitales, seguros, contratación pública, liberalización del transporte aéreo, reconocimiento de títulos, etc.

En definitiva, el proceso de construcción europea ha experimentado una clara aceleración y en la vida comunitarias, después de una fase de avance suceden etapas de asimilación de las reformas que pueden conducir a una ralentización del proceso de integración europea.

B) En segundo lugar, la presidencia española estará condicionada por la actuación de la presidencia griega, que verosímelmente tendrá poco interés en el desarrollo del mercado interior, con lo cual el retraso que la adopción de las medidas contenidas en el Libro Blanco que hoy padece, puede acentuarse de modo intenso.

Aunque esta presidencia declarará prioritario el reforzamiento de la cohesión económica y social, dado su poco peso específico en el contexto comunitario tiene escasas probabilidades de impulsar el proceso de la construcción europea hacia una mayor cohesión económica y social.

C) Otro factor condicionante radica en el hecho que por mandato del Acta Unica antes de finalizar el año 1988 la Comisión deberá presentar un balance político de los logros obtenidos en la consecución del mercado interior y redefinir, si fuera necesario, unas nuevas orientaciones.

El documento que elabore la Comisión y sus propuestas derivadas deberán influir como referencia básica sobre la actuación de la presidencia española, con el hándicap adicional del escaso tiempo disponible para su impulso.

D) Finalmente, pesará sobre el proceso de impulso de la acción comunitaria el llamado «Frente Sur», cuya importancia se quiere minimizar en la Ponencia para el futuro, pero que, a mi juicio, puede tener un peso específico, dado que los compromisos adquiridos con Italia y Grecia en negociaciones anteriores, y en algunos casos con Portugal, pueden pesar en esta nueva fase; en materias tan importantes como la fijación de los precios agrarios, con atención especial a las producciones mediterráneas, como el adelanto de los períodos de intervención o la gestión de los fondos estructurales, las alianzas que existieron en otros períodos de la vida comunitaria pueden volver a reproducirse.

V. LOS TEMAS DE FONDO DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA

A) Observaciones generales

Cinco temas fundamentales llaman la atención al examinar las cuestiones que el ponente considera dignas de mayor atención:

Primero, la falta de especificación de objetivos políticos autónomos: la Ponencia se limita a una exposición sucinta del *statu quo* del pensamiento comunitario en las distintas materias, sin fijar puntos de vista propios originales o innovadores y dando por supuesta la solución por presidencias anteriores de los temas más importantes del proceso de la construcción europea.

En segundo lugar, destaca la enorme extensión, que no profundidad, con la que se tratan los temas de relaciones exteriores, a los que se dedica más del 50 por 100 de la extensión de la ponencia, contrastando ello con la sobriedad con la que se abordan temas tan importantes como el desarrollo del mercado interior, el impulso a la integración monetaria y los asuntos sociales.

En tercer lugar, resulta asombrosa la ausencia a toda referencia relativa al impulso del proceso hacia la construcción europea y a las posibles reformas institucionales susceptibles de ser realizadas para mejorar la dinámica comunitaria.

En cuarto lugar, llama la atención que no se considere un objetivo fundamental de la presidencia española el desarrollo de la cooperación europea en la lucha contra el terrorismo y la droga.

Por último, causa asombro que la cohesión económica y social no sea analizada con rigor y formalidad, estableciendo las modificaciones que en desarrollo de los fondos estructurales, en la propia realización del mercado interior y en el propio sistema de financiación de la Comunidad pudiera ser necesario introducir en aras de conseguir un mayor equilibrio intracomunitario.

A la vista de las carencias que han sido señaladas y del propio contenido de la Ponencia vamos a exponer los temas que a nuestro juicio deberían abordarse en el período en el que España está llamada a desempeñar la presidencia de la Comunidad.

B) La posible reforma institucional y el impulso hacia la Unión Europea

En este apartado son varias las posibilidades que se abren ante la presidencia española; algunas de ellas no requerirían modificaciones constitucionales y otras, por el contrario, sí, siendo lógico que durante la presidencia española tan sólo se iniciase el proceso para su logro definitivo.

Sería deseable, en primer lugar, que la presidencia española impulsase las conclusiones del dictamen BRU PURON, recientemente aprobado por el Parlamento Europeo, en el que se expresa el deseo de que las iniciativas tomadas en algunos Estados miembros para organizar consultas populares sobre la oportunidad de avanzar hacia la Unión Europea y sobre el papel que deba jugar el Parlamento Europeo en el proceso de su constitución, puedan extenderse a todos los Estados miembros de acuerdo con las peculiaridades específicas de sus legislaciones nacionales en la materia.

Igualmente, la presidencia española podría plantear la adopción de una iniciativa con el fin de que los Estados miembros fijasen de común acuerdo la sede de las instituciones de la Comunidad, racionalizando así su actuación y acabando con una dispersión que complica el trabajo y encarece los costes. Sin llegar a decisiones de tan hondo calado se podría perfeccionar el funcionamiento de las instituciones comunitarias reforzando los papeles del Parlamento Europeo y de la Comisión; respecto del primero se podría plantear la posibilidad de que en lo sucesivo el presidente de la Comisión fuese elegido por el Parlamento, igualmente debería mejorarse el procedimiento de cooperación evitando, como viene ocurriendo, que el Consejo fije su posición común antes de conocer la opinión del Parlamento. En la actualidad, el rechazo sistemático de enmiendas del Parlamento reduce enormemente su participación legislativa y convierten al procedimiento de cooperación en un trámite estéril, útil tan sólo para alargar los plazos de aprobación de reglamentos y directivas.

Respecto de la Comisión, la decisión del Consejo número 87/373-CEE por la que se establecen las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión («comitología») ha restringido las facultades de ejecución de la Comisión y obstaculizado las facultades de control del Parlamento, por lo que

deberían restablecerse en su integridad las competencias de ejecución que corresponden a la Comisión a tenor del artículo 145 del Tratado de Roma.

C) En materia de relaciones exteriores

A mi juicio, el problema fundamental no es dividir sectorialmente los temas como hace el ponente (Lomé, América Latina, relaciones con los países de la EFTA, países del Golfo, países del Este, Mediterráneo, Ronda Uruguay, Estados Unidos, etc.), sino que la cuestión fundamental sería profundizar desde la presidencia española en la cooperación política que el Acta Unica consagra, en la definición de una política exterior europea común; la integración encaminada hacia la Unión Europea no será nunca adecuada sin una amplia cooperación en materia de política de seguridad de amplio alcance destinada a crear una paz justa y duradera en toda Europa, y como ya señaló la presidencia alemana al exponer su programa de actividades, la Comunidad Económica Europea podrá desempeñar su papel en política exterior, tanto más eficazmente, cuanto más sólida sea la base de las relaciones europeo-norteamericano. Es evidente que la notable tibieza con la que el actual gobierno español afronta su propia relación con los EE.UU. dificulta notoriamente los progresos en esta cuestión.

Descendiendo a alguno de los caleidoscópicos objetivos que el ponente asigna a las relaciones exteriores de la Comunidad bajo la presidencia española, entiendo que tras los decisivos avances logrados por la presidencia alemana respecto de los países del Este, cuatro serían los temas básicos a los que la presidencia española debería dedicar particular atención:

a) *La renegociación del Convenio de LOME*

En esta cuestión la presidencia española debería apoyar las tesis del informe Bersani aprobado por el Parlamento Europeo, en el que se establecía un apoyo decidido a la adhesión de Haití y la República Dominicana, un nuevo plazo de duración del Convenio

de diez años y un dedicado apoyo a la política de ajuste estructural de los países ACP.

Igualmente, deberían aumentarse los recursos destinados al STABEX (Sistema de estabilización de los ingresos por exportación a fin de evitar su déficit).

b) *Las relaciones con América Latina*

Es evidente que España está llamada a jugar un papel básico en la reorientación de las relaciones de la Comunidad y América Latina.

La coordinación inmejorable que ha existido entre la representación permanente de España ante las Comunidades y los parlamentarios españoles de todos los grupos políticos, ha conducido a que en el presupuesto de la CEE para 1988 en los fondos destinados a cooperación con terceros países se haya habilitado una línea presupuestaria especial para recoger las ayudas a América Latina, separándola del fondo común con Asia, en el que con anterioridad se integraba. Igualmente, se ha mejorado la proporción del reparto de dotaciones que América Latina y Asia compartían pasando de una proporción de 25/75 a un 35/65 en la actualidad.

La presidencia española deberá impulsar una política exterior comunitaria que racionalice el empleo de estos fondos, muchas veces infrautilizados por falta de proyectos o de personal técnico. Igualmente deberá crear un clima comunitario que facilite su incremento en presupuestos sucesivos.

La presidencia española deberá promover que la Comunidad juegue un papel básico en el proceso de paz en Centroamérica, favoreciendo con todos los medios disponibles el Proceso de Integración Regional Centroamericano en los términos apuntados en el encuentro celebrado el pasado 2 de marzo en Hamburgo con los ministros de Asuntos Exteriores del grupo de Río.

c) *La Ronda, Uruguay del GATT*

El reforzamiento del sistema del GATT centrado en el libre comercio multilateral sobre la base de cláusula relativa a la nación

más favorecida, se presenta como la única manera eficaz para resolver los contenciosos comerciales entre la CEE y los EE.UU.

El objetivo de la ronda de negociaciones de Uruguay debería ser la obtención de los siguientes resultados:

1. Dar rigor y claridad al código de subvenciones, tanto a las internas como a las de exportación.
2. Convertir en más estricta la disciplina del GATT para el sector agrícola tendiendo a la consolidación máxima de los subsidios en los niveles actuales y estableciendo reducciones progresivas de las subvenciones a las producciones agrarias.
3. Mejorar los procedimientos de arreglos de contenciosos en el seno del GATT.

d) *El proceso de cooperación con los países de la EFTA*

Este proceso debe continuar pero la presidencia española debe orientar estas conversaciones de modo que se evite un desplazamiento del centro decisional de la Comunidad hacia el Norte.

D) La cooperación en la lucha contra el terrorismo y la droga

La libre circulación de personas que operará en Europa a partir de 1992 y la desaparición de los controles en las fronteras intracomunitarias plantearán sin duda problemas adicionales en la lucha contra el terrorismo; por ello España deberá dedicar especial empeño a intensificar la cooperación en materia de orden público potenciando desde el nivel comunitario las actuaciones del llamado Grupo de Trevi, intensificando los intercambios de información, armonizando las políticas comunes sobre el derecho de asilo y apoyando proyectos para la confiscación de los fondos de los grupos terroristas.

Paralelamente, la cooperación en la lucha contra el tráfico de drogas deberá ser objeto de particular atención bajo la presidencia española.

E) El desarrollo del mercado interior

La actuación de la presidencia española en esta esfera estará condicionada por dos factores:

- 1.º Por el balance que presente la Comisión, incluyendo los logros obtenidos y la redefinición de nuevas orientaciones.
- 2.º El programa de trabajo hasta 1989 o las prioridades de hecho que la presidencia alemana pretende aprobar en la Cumbre de Hannover para acabar con las barreras comerciales, a fin de asegurar un ritmo de trabajo mínimo durante las presidencias griegas y españolas a las que se supone poco entusiastas frente al proyecto del Mercado Único.

Prosperare o no la iniciativa alemana, la presidencia española en el desarrollo del Mercado Único, deberá guiarse por el *Libro Blanco* de la Comisión, algunos de cuyos capítulos como el fitosanitario, experimentan grandes retrasos; igualmente estará condicionada por las nuevas orientaciones que establezca la Comisión.

Son conocidos los informes que evalúan el coste de la no-Europa, en cifras que oscilan desde los 120.000 millones de ecus/año (casi tres veces el presupuesto Comunitario) que figuran en el informe que sir Fred Catherwood elaboró en nombre de la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo a cifras superiores en otros estudios y son evidentes las ventajas que para los ciudadanos Europeos tiene una Europa sin fronteras, pero no es menos cierto que como ha señalado el informe Padoa-Schioppa, elaborado para la Comisión de las Comunidades Europeas, la apertura integral de las fronteras interiores exige el desarrollo completo de la política monetaria, económica y regional. Sin dicho desarrollo complementario la tensión de un mercado abierto sería demasiado fuerte y todas las políticas Comunitarias correrían el riesgo de sufrir un colapso.

En la actualidad el déficit comercial de España con la CEE ha ascendido en el primer trimestre de 1988 a 149.000 millones de pesetas, cifra preocupante en un momento en que todavía los mercados no están totalmente abiertos. Si a estos datos añadimos que a tenor del último informe de la Comisión sobre la situación y evaluación socioeconómica de las regiones de la CEE, resulta que nin-

guna región española supera la renta media (PIB/ *per capita*) y que hay once regiones españolas con rentas inferiores a dicha media entre un 20 y un 50 por 100, y la preocupante situación de desempleo que padece nuestro país, resulta claro que la presidencia española no podrá, con carácter general, aceptar nuevas cotas de libertad para la circulación de personas, mercancías y capitales en la Comunidad sin que se arbitren simultáneamente las correspondientes políticas compensatorias, y sin establecer, cuando sea necesario, excepciones temporales y modulaciones en la aplicación de las medidas de liberalización. Se trataría con ello, ni más ni menos, de aceptar a nivel europeo lo que todos los Estados aceptan a nivel nacional: la progresividad contributiva y la solidaridad social.

Este trabajo no pretende entrar en absoluto en el análisis pormenorizado que realiza la Ponencia en su apartado segundo, porque se limita a ser una copia exacta del Tercer Informe de la Comisión al Consejo y Parlamento Europeo relativo a la puesta en marcha del *Libro Blanco* de la Comisión sobre la consecución del mercado interior, COM (88)134 final, publicado el 23 de marzo pasado, y sólo quiere dejar apuntados los criterios de salvaguardia antes expuestos.

Sólo destacaría que la falta de ideas originales en la Ponencia sobre la realización del mercado interior y la ausencia de prioridades entre los objetivos que diseña la Comisión son reveladoras, a juicio de este coponente, de que esta materia no es considerada básica por la presidencia española, y en este sentido podrían estar justificados los recelos que la presidencia alemana evidencia al querer establecer para sus sucesores un calendario de trabajo, o cuanto menos, unas prioridades nítidas.

F) El impulso de la integración monetaria

La Ponencia se limita a manifestar, a este respecto, que la integración monetaria será un tema abierto bajo la presidencia española, y que el papel de España estará condicionado por su decisión de integrarse o no en el mecanismo de cambios del sistema monetario europeo.

Ahora bien, la reciente aprobación, el pasado 13 de junio, por los doce de las últimas propuestas de la Comisión sobre la liberali-

zación completa de los movimientos de capitales, va a aportar un nuevo impulso político al necesario fortalecimiento de la cooperación monetaria porque es evidente que será preciso una política convergente en cuanto a tipos de interés para conseguir que la libre circulación de capitales sea una realidad plena.

Se requiere un área de estabilidad cambiaria para conseguir el mercado interior, de otro modo, las variaciones de tipos de cambio se erigirían en barreras a la libre circulación de recursos comunitarios; igualmente se impone una convergencia de políticas económicas y monetarias con carácter necesario.

España podrá solicitar la inclusión de la peseta en la cesta de monedas que definen el ECU cuando éste se revise en 1989; es posible que la incorporación al mecanismo de estabilidad de cambios se dilate hasta el momento de entrada en vigor en nuestro país de la directiva de liberalización de movimientos de capitales y que hasta dicha fecha se quiera disponer de mayor margen en la política monetaria nacional como instrumento de intervención económica, dado el escaso margen de que se dispone en la política presupuestaria ante la expansión creciente del sector público en nuestro país; si esto es así España, bajo su presidencia, tendrá poco margen de actuación en esta materia, pero en todo caso, podría promover antes de integrarse en el sistema, la implantación en el seno del SME de unas normas más equilibradas que fueren dentro del mismo, como ha señalado el gobernador del Banco de España, un realineamiento eventual del marco en consonancia con el excedente exterior alemán y para alivio de las otras economías del área.

En una futura reforma del sistema, los miembros con superávit estarían obligados a restablecer equilibrios razonables en plazos breves de la misma forma que los países con déficits hoy tienen que ajustar las paridades de sus monedas.

Los países con superávit, en caso de desequilibrios importantes, deberían conceder financiaciones privilegiadas a los países deficitarios, lo que eliminaría en breve plazo las tensiones del sistema.

A la larga, el buen funcionamiento de la unidad monetaria exigiría crear instituciones supranacionales que diseñen una estrategia común en el área comunitaria, aunque hoy día el horizonte de un Banco Central Europeo esté muy lejano sin perjuicio de realizar estudios técnicos.

G) La cohesión económica y social

La ponencia no aborda la consideración de la cohesión económica y social como una de sus prioridades absolutas.

Sin embargo, la realización del mercado interior únicamente adquiere un significado pleno desde la perspectiva de un progreso económico y social equilibrado, mediante una estrategia de cooperación favorecedora del crecimiento y del empleo.

La cohesión económica y social, objetivo fundamental del Acta Unica, no se limita a una reestructuración de los elementos existentes, está vinculada también a las políticas económicas de los Estados miembros y a la necesidad de tener en cuenta las incidencias que puedan tener todas las políticas comunitarias.

A partir de la aprobación del Reglamento Marco de Reforma General de los Fondos Estructurales, hay que establecer instrumentos para coordinar las intervenciones estructurales entre sí y a su vez con las intervenciones de los demás instrumentos financieros. Pero como señaló la presidencia alemana en su discurso ante el Parlamento, el 20 de enero de 1988, no se puede limitar la cohesión económica y social a los fondos estructurales y su dotación financiera. Por ello, la presidencia española deberá plantearse en primer lugar si la simple duplicación de la exigua dotación actual de los fondos estructurales en el horizonte de 1993, es instrumento suficiente para el desarrollo de la cohesión económica y social; y caso de estimar como es patente su insuficiencia, debería promover un uso extensivo de las restantes políticas comunitarias enfocadas hacia el logro de la cohesión.

En definitiva, la presidencia española deberá considerar prioritario el respeto del principio de la cohesión en la consecución del mercado interior y en el desarrollo de las demás políticas comunitarias. Culminada la fase inicial del proceso de reforma de la Comunidad, la Presidencia Española debe obtener del Consejo un mandato a la Comisión a fin de que por la misma se elabore un programa de medidas que garantice el respeto del principio de la cohesión económica y social.

H) Impulso de otras políticas comunitarias

La presidencia española, además de contribuir al desarrollo del mercado interior y de gestionar las políticas comunitarias tradicio-

nales orientadas hacia la garantía del principio de la cohesión económica y social, deberá impulsar ciertas políticas comunitarias que se encuentran en estado embrionario y que tendrían un efecto muy positivo en nuestro país, como son la política de infraestructura de transporte y la política forestal.

I) Asuntos sociales

Al igual que en el resto de la Ponencia, en materia social el ponente se limita a reproducir textualmente el contenido del documento elaborado por la Comisión para el «desarrollo de la política social de la Comunidad» sin destacar la prioridad de ninguno de los objetivos de la Comisión y aceptando prácticamente la oportunidad de todos ellos.

Sería oportuno que la presidencia española impulsara programas comunitarios extraordinarios relativos a la reducción del paro de larga duración, así como debería dedicar atención especial a la armonización de la normativa Comunitaria sobre contratos laborales de modo que se eviten rigideces nacionales que perjudiquen la competitividad en el gran mercado.

J) La corrección de los desequilibrios del Tratado de Adhesión Española

La estricta neutralidad que debe ejercerse durante la presidencia no obsta a la posibilidad colateral de alterar en alguna medida alguno de los aspectos del Tratado de Adhesión que se han manifestado más negativos para el sector agrícola.

En el juego de los compromisos que habrán de realizarse durante la presidencia española, es evidente que la representación española deberá efectuar concesiones en numerosas medidas de desarrollo del mercado interior de mayor interés para la Europa del Norte, que podrían compensarse con modificaciones del *statu quo* actual del Tratado en aspectos de interés para la economía agraria española.

Esta posibilidad, por remota que sea, no debe desdeñarse, toda vez que en el Tratado abundan disposiciones limitativas cuyo levantamiento tendría un claro impacto positivo, las cuotas lecheras,

las limitaciones del sector porcino, los períodos transitorios para frutas y hortalizas, la lenta aproximación de precios del aceite de oliva, y tantos otros «fleclos de la negociación» podrían ser objeto de eventuales modificaciones que, sin duda, mejorarían la situación de los sectores afectados.

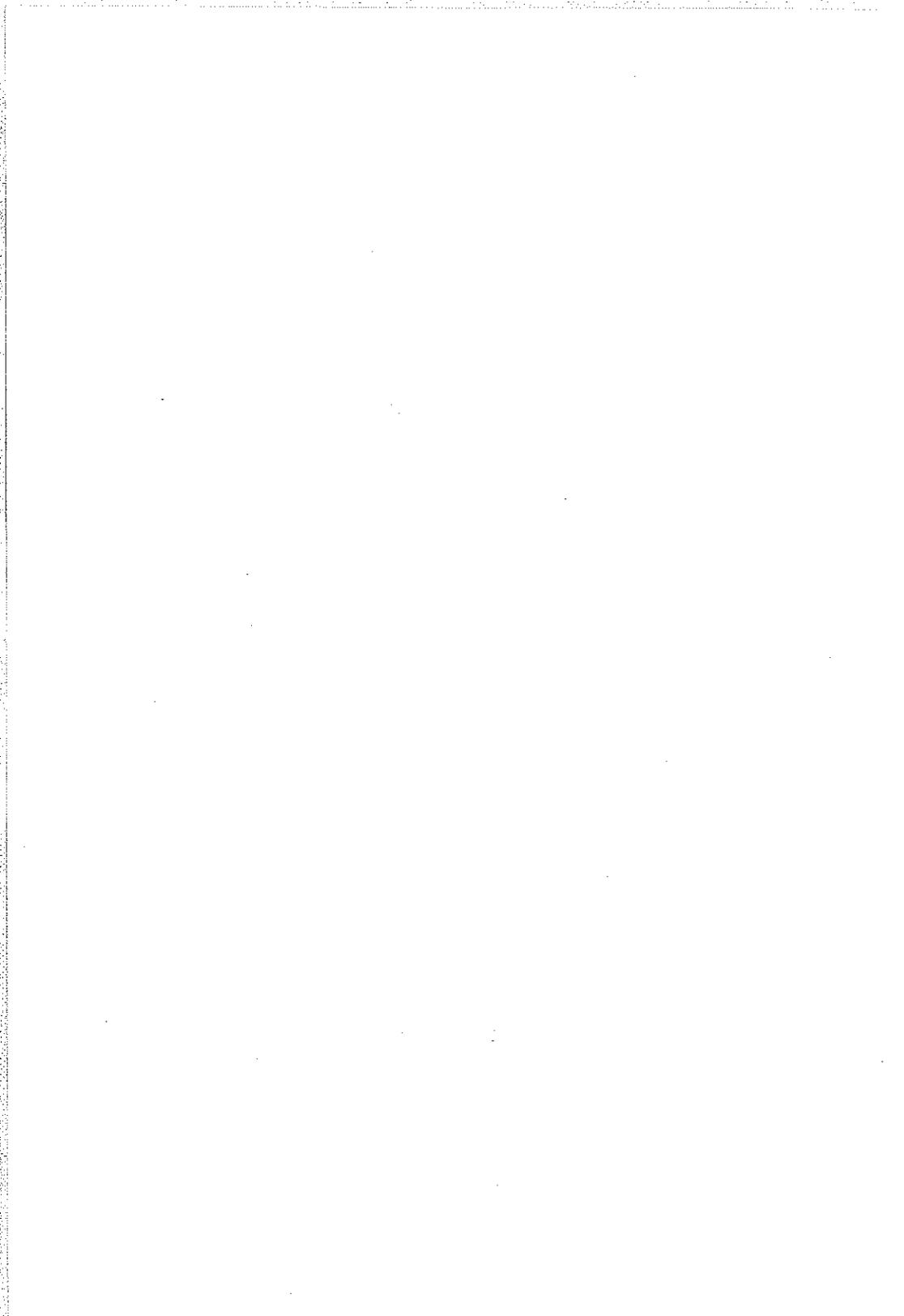
VI. CONCLUSION FINAL

Esta coponencia puede criticar la falta de concreción de objetivos para la presidencia española, la inexistencia de grandes prioridades claramente definidas en el texto del ponente, y la aceptación sin reservas de los esquemas de la Comisión; pero en mi calidad de parlamentario europeo, no puedo incurrir en grandes desacuerdos con el contenido básico de la misma, porque Parlamento y Comisión suelen tener un diálogo fluido para la definición del futuro comunitario como el desarrollo del Acta Unica ha demostrado.

Entiendo, sin embargo, que tras la Ponencia que se nos somete deben existir otros planteamientos que configuren una presidencia española con objetivos políticos nítidos y con una estrategia negociada para su consecución; de la capacidad del ponente en todos los órdenes no podría esperarse otra cosa; puede que razones de estrategia política hayan motivado que no se considere este foro idóneo para desvelar los planteamientos reales de fondo, en todo caso, en el mes de enero de 1989 ante el Parlamento Europeo deberán explicitarse con toda transparencia los verdaderos objetivos. Por mi parte, sólo desearía que la presidencia española lograra un cumplimiento tan alto de la misma como el que la presidencia alemana puede hoy con orgullo exhibir. La comparación del discurso pronunciado por el ministro de Asuntos Exteriores alemán, señor Genscher, el 20 de enero de 1988 ante el Parlamento Europeo con los resultados obtenidos al final del mandato alemán es asombrosa. Esperemos que podamos sentir la misma satisfacción como europeos al final del mandato español.

Coponencia de
FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA

Profesor de Relaciones Internacionales
de la Universidad del País Vasco



I. CONSIDERACIONES GENERALES

La presidencia española de la Comunidad Europea representa una magnífica oportunidad para reflexionar acerca del proceso de construcción europea, del cual todos somos parte. La ponencia del secretario de Estado don Pedro Solbes, de la que yo tengo que hacer la crítica, es un análisis exhaustivo sobre las condiciones que van a incidir sobre la presidencia española de la Comunidad Europea (CEE), así como sobre los problemas pendientes en el quehacer comunitario. Sin embargo, desde la perspectiva de un profesor universitario, de formación politológica, que es quien escribe estas líneas, se echa en falta un enfoque global de los objetivos políticos concretos en los que se va a encuadrar la presidencia española, tal y como lo han hecho las anteriores presidencias.

A mi juicio, en torno a la presidencia se pueden distinguir dos aspectos diferentes. Por un lado, los relativos a los problemas de la CEE —tanto los generales como los de gestión— que presumiblemente se van a generar a lo largo del mandato, y por el otro las innovaciones o prioridades que la presidencia española desea plantear en su ejercicio. El primer aspecto está claramente definido en la ponencia, si bien con unos análisis muy cercanos a los que defiende la Comisión, y en cuanto al segundo aspecto encontramos que no se explicita todo lo que posiblemente esté preparado.

La presidencia española de la CEE ha abierto importantes expectativas en nuestros *mass-media*, y quizá se ha extendido una imagen irreal respecto al alcance y significado que puede tener —tanto para la CEE como para nosotros— la misma. En este sen-

tido, la ponencia es coincidente con este planteamiento realista, pero se echa en falta la capacidad de lanzar un mensaje a la sociedad española sobre lo que esto significa. Somos conscientes de que no es mucho lo que se puede realizar en el ejercicio de la presidencia, por lo que el reto será para la Administración del Estado, principalmente para el servicio exterior, y en este sentido entiendo que sería suficiente que su actuación pasara desapercibida. No debemos olvidar que Portugal prefirió que se saltara el turno, dada la extrema dificultad administrativa que conlleva la presidencia; lo que supone que España ha asumido el desafío y por ello entiendo que la mejor labor en este ámbito es aquella que apenas se nota.

Pero más allá de esas dificultades, se demanda un mensaje general respecto a los avances comunitarios, sobre todo en cuestiones políticas e institucionales, teniendo en cuenta la significación que la presidencia va a tener en este sentido, ya que comienza al mismo tiempo que la nueva Comisión, y termina con las elecciones al Parlamento Europeo, que despiertan un enorme interés político y abren el debate general sobre el mandato constituyente. Además, esta falta de mensaje general se nota más si reflexionamos acerca de la importancia de la presidencia, tanto para España como para la CEE.

Para España, dado que va a ser la primera presidencia (y posiblemente la última, ya que parece que cambiará el sistema) sólo a los dos años de ser Estado miembro, y para la CEE, ya que en primer lugar se encuentra a mitad de camino del proceso de construcción del Mercado Interior, y en segundo lugar que nos encontramos en plena transformación de la Sociedad Internacional, en la cual la CEE tiende a asumir cada día un papel más importante. En este sentido, cediendo a una típica deformación de profesor universitario, no puedo evitar citar a uno de los autores (Paul Kennedy) que más interés ha levantado en el último año con su obra *The Rise and Fall of the Great Powers*, para quien «...Europa (la Comunidad Europea) es un enigma. Si actúa unida puede incrementar su posición (militar y económica) si no —y dada la naturaleza humana, es lo más posible— su declive relativo parece destinado a continuar» (1).

(1) KENNEDY, Paul, *The Rise and Fall of the Great Powers*, Londres, Unwin & Hyman, 1988, p. 488.

Del trabajo del señor Solbes se desprende una interpretación del quehacer comunitario excesivamente tecnocrático e intergubernamental; con estas líneas intentaré dar una visión distinta, ya que desde mi enfoque, la CEE es una realidad política diferente a los Estados, dado que existe un poder político europeo por encima de éstos.

Creo que es importante resaltar que la presidencia española puede tener también efectos importantes de puerta hacia dentro, en el sentido de que va a ser la oportunidad de reiniciar el debate de la participación de la sociedad española en el proceso de construcción comunitaria.

II. CONDICIONANTES DE LA PRESIDENCIA

A mi juicio, son cuatro los condicionantes básicos que encuentra la próxima presidencia española, coincidiendo en líneas generales con los que plantea la ponencia, si bien damos distinto relieve al tratamiento de los mismos y discrepamos en el enfoque político-institucional. Estos cuatro puntos son:

- *Las anteriores y la futura presidencia*, dado que es normal que cada presidencia deje su impronta; en este sentido recordaremos que la presidencia alemana ha supuesto un impulso notable para la consecución del *Objetivo'92* y ha dejado —prácticamente— el calendario para las dos futuras presidencias, incluida la española.
- *La estabilidad institucional*; es aquí donde tengo mayores discrepancias con el ponente, ya que, en primer lugar, ignora las razones políticas que justifican la reforma en profundidad de la CEE, desencadenada concretamente por el Tratado de Unión Europea, aprobado por el Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984. En segundo lugar, da por terminado el proceso de reforma política e ignora las insuficiencias que el Acta Unica Europea (AUE), tiene en el ámbito institucional y de atribución de competencias. Por último, se olvida de que España participa sólo con voz, pero sin voto en el proceso de elaboración del AUE.

- *Las elecciones al Parlamento Europeo*, que, en mi opinión, deberían servir de acicate a la presidencia, y no de freno como se desprende del texto.
- *La Sociedad Internacional* donde deberá desarrollar su actuación, que si bien es muy variable, como dice el ponente, es también cierto que los últimos acontecimientos en materia de desarme y de solución de conflictos internacionales hacen prever cómo se comportará ésta durante el mandato español y por lo tanto se pueden adelantar líneas de actuación.

Una vez apuntados los cuatro condicionantes pasaremos a tratarlos con mayor concreción:

A) Sobre este punto sólo destacar de nuevo la importancia de la presidencia alemana en cuestiones de Mercado Interior, sobre todo en los aspectos monetarios. La presidencia griega ha seguido desarrollando las grandes líneas marcadas por la anterior y hemos de suponer que la nuestra continuará en la profundización de estas líneas. Por lo que se refiere a la futura presidencia —que corresponde a Francia— será la gran beneficiaria de la actuación española dada la dinámica del proceso de toma de decisiones comunitario.

B) En relación con el primer tema institucional es importante resaltar cuáles son las razones que justifican el proceso de reforma que se inicia en 1985. A mi juicio, son tres: el problema del déficit democrático, la falta de eficacia económica del sistema comunitario y el problema de la presencia de la Comunidad en el mundo.

La cuestión de la falta de legitimidad democrática, será el desencadenante de la reacción que aglutina a un importante número —en calidad y en cantidad— de eurodiputados alrededor del denominado «Club del Cocodrilo» para cambiar el esquema comunitario. A tal fin se crea la Comisión Institucional del Parlamento Europeo (PE), que tendrá por objetivo la preparación de un Tratado de Unión Europea; el proyecto de Tratado intentará resolver la falta de legitimación democrática del conjunto del sistema institucional.

La falta de eficacia económica de la CEE, hace surgir el planteamiento del coste de la no-Europa, que intenta transmitir al ciudadano europeo lo que le cuesta no tener una auténtica Comunidad Europea. No es este el lugar donde discutir este tema, que está

expuesto con claridad, en su última versión, en el importante informe Cecchini (2). El Plan Delors se sustenta en este planteamiento y tratará de diseñar un programa con su calendario, cuyo objetivo es principalmente el de evitar el coste de la no-Europa.

Actualmente, ya se ha tomado conciencia de la insuficiente presencia de la CEE en el mundo, y se está intentando buscar los mecanismos para hacer ésta más eficaz. Para que las reformas hacia dentro sean óptimas hace falta reforzar la existencia de una sola voz del conjunto de los Estados miembros en la sociedad internacional.

No es casualidad que precisamente en el Consejo de Milán (julio de 1985) se planteen soluciones a estas tres cuestiones a la vez. Por un lado, se aprobará el Plan Delors, y por el otro, como consecuencia del Informe de la Comisión Doodge —que había sido encargado en los Consejos de Fontainebleau y de Dublín para buscar la fórmula de incorporar el Tratado de Unión Europea al proceso de construcción comunitaria— se convocará una conferencia intergubernamental con un doble mandato, la reforma de los Tratados de París y de Roma en los ámbitos institucionales y la ampliación de competencias a nuevos sectores con el objetivo del Mercado Interior, y, en segundo lugar, la elaboración de un tratado en materia de Cooperación Política Europea. De tal manera que las razones apuntadas anteriormente como causa desencadenante del referido proceso, quedan en parte abordadas y para algunos en vías de solución, en el Consejo de Milán.

En relación con las *insuficiencias del AUE*, es importante resaltar que a pesar de los interesantes avances que el AUE conlleva dejará insatisfecho al PE como establece la Resolución de 6 de enero de 1986, por no recoger sus aspiraciones profundas, y concretamente las relativas a la solución del problema del déficit democrático y la presencia de la CEE en el mundo, a pesar de que se reconoce el decisivo progreso que supone el Acta. Días después, A. Spinelli, poco antes de su muerte (presidente de la Comisión Institucional de PE), presenta un documento de trabajo donde se concretan las nuevas estrategias que van a continuar hasta nuestros días. De dicho documento se extraen las siguientes conclusiones: el intento de

(2) CECCHINI, Paolo, *Europa 1992: Una apuesta de futuro*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.

reforma ha fracasado y es necesario explorar otros caminos; esta tarea sólo compete al PE; y la iniciativa debe conseguir otorgar un mandato constituyente al PE surgido de las elecciones a celebrar en 1989, y movilizar tanto a la opinión pública como a los distintos Parlamentos de los Estados miembros. A lo largo de estos casi tres años se ha avanzado mucho en la concreción de estas nuevas estrategias, destacando dos resoluciones tituladas: «poderes del PE y convocatoria de los "Estados Generales de Europa"» y «Llamamiento a los jefes de Estado y de Gobierno para que organicen una consulta popular respecto a la Unión Europea y los poderes del Parlamento», de fecha 8 de mayo de 1988 y 18 de junio del mismo año, respectivamente.

Por lo que se refiere al último tema apuntado en la presentación del capítulo, hay que recordar que la reforma institucional se produce desde la firma del Tratado de Adhesión (12 de junio de 1985) a la entrada en vigor del mismo, el 1 de enero de 1986, de tal manera que España negocia la adhesión antes de la reforma y entra en la CEE una vez reformada ésta, sin participar con voto en el proceso. Esta circunstancia es la que puede motivar a la presidencia española a tener una atención más viva en las cuestiones institucionales pendientes, dado que no tuvo responsabilidad alguna en el proceso que conduce a las insuficiencias que ahora se detectan.

Por último, quiero resaltar que, en mi opinión, son exclusivamente benévolas las críticas sobre el Acta Unica, pero no creo que este sea el sitio adecuado para entrar en un enjuiciamiento pormenorizado y de carácter doctrinal sobre ésta (3).

C) Por todo lo expuesto anteriormente, en las *elecciones al Parlamento Europeo* que se celebrarán en junio de 1989, bajo la presidencia española, van a tener mucha importancia los aspectos políticos e institucionales, y según mis noticias, las principales fuerzas políticas comunitarias centrarán sus programas sobre la cuestión del mandato constituyente, y la ampliación de competencias del PE, e incluso en algunos casos sobre el referéndum de orientación.

(3) Para profundizar en el tema *vid.* mis siguientes trabajos: *La Unión Europea y la Reforma de la Comunidad Europea*, Madrid, Siglo XXI, 1985; «El Acta Unica Europea. Primer paso incierto en el proceso de profundización comunitario hacia la Unión Europea», *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 7, núm. 2 (1986), pp. 543-563, y «La reforma de la Comunidad Europea: Problemas y Perspectivas», *Cursos de Derecho Internacional Público*, Vitoria, Universidad del País Vasco, 1986, pp. 173-215.

D) Es imprescindible resaltar las transformaciones producidas en la *Sociedad Internacional* desde 1985 hasta nuestros días, desde el acceso a la Secretaría General del Partido Comunista de la Unión Soviética de M. Gorbachov. Los resultados más claros se han dado en relación con las conversaciones de desarme y en la resolución de los conflictos armados abiertos. El acontecimiento decisivo ha sido la entrada en vigor del Tratado sobre Fuerzas Nucleares Intermedias (INF), firmado en Washington el 8 de diciembre de 1987 entre los EE.UU. y la Unión Soviética. En el mismo se establece la eliminación, en un período de tres años a partir de la ratificación por ambos firmantes, de todas las armas nucleares de alcance intermedio instaladas en tierra que los EE.UU. y la URSS poseen en cualquier lugar del planeta. Estas armas contienen aproximadamente 4.000 cabezas nucleares y están instaladas en su mayor parte en Europa, teniendo un alcance comprendido entre los 500 y los 5.000 kilómetros. El acuerdo tiene la importante novedad en la historia de la humanidad de supresión de toda una categoría de armamento nuclear; hay que recordar que hasta la fecha sólo se habían firmado tratados de limitación de armamentos como el SALT I y el SALT II. En 1988 se ha producido la destrucción masiva de armas nucleares con verificación internacional.

Además de la importancia intrínseca de este acuerdo se ha iniciado un proceso asimétrico por el que la URSS habrá destruido al final de los tres años un número superior en algo más de dos veces al que corresponde a los EE.UU. Esta desproporción es todavía más acentuada en lo que corresponde a cabezas nucleares. Esta aplicación asimétrica del desarme ha permitido crear un cierto clima de confianza mutua que tiende a facilitar la conclusión de otros acuerdos a lo largo de 1989 de mucho mayor alcance. Concretamente, se pretende la reducción de un 50 por 100 de las armas nucleares estratégicas, así como el avance sobre la reducción de armas convencionales. En este sentido, hay que destacar las propuestas hechas por M. Gorbachov el pasado 7 de diciembre sobre desarme unilateral en materia convencional ante la Asamblea General de Naciones Unidas y la respuesta del Consejo del Atlántico Norte apoyando la iniciativa e incluso yendo más allá al día siguiente del discurso de Gorbachov.

Con esto no se quiere decir que se esté en un proceso de desar-

me en el que desaparece la «disuasión nuclear», sino que de momento ésta sigue operando, pero a la baja, reduciendo así las tensiones e incertidumbres típicas de la carrera de armamentos, con lo que consiguen dos cosas, por un lado liberar recursos para otros temas como el consumo interno o el desarrollo, por otro favorecer un clima en el que las negociaciones de paz sean posibles.

Y este clima es el que ha permitido que a lo largo de 1988 al menos se congelen los conflictos armados más violentos, que estaban produciendo un gran número de víctimas, como son el que enfrenta a Irán e Irak, Afganistán, Namibia, Sahara..., entre otros muchos.

Todos estos hechos son vitales para la Comunidad Europea y para Europa en general, ya que como es sabido los misiles de alcance intermedio afectarían al suelo europeo y sin duda el escenario de un enfrentamiento directo entre ambas superpotencias sería Europa. Se suele enfatizar que la CEE y la Cooperación Política Europea han sido testigos mudos de estos cambios. Sin embargo, eso no es lo más importante, sino que lo que importa realmente son los efectos del desarme sobre los doce. Unos niveles distintos de armamento en Europa es lo que va a permitir una política de seguridad cada vez más autónoma de Europa. Esta nueva situación tendrá cierta relevancia en el papel que los «doce» pueden jugar en el primer semestre de 1989 y en el futuro e indudablemente afecta al conjunto del sistema de Cooperación Política Europea.

III. TEMAS DE FONDO

La ponencia desarrolla un análisis exhaustivo sobre las posiciones con respecto a los grandes temas pendientes, pero no hace un examen en profundidad sobre la aportación española a esas grandes cuestiones. Se echan en falta los verdaderos objetivos políticos de la presidencia española. Entendemos que éstos deben estar orientados hacia el Mercado Interior, la Cooperación Política Europea (CPE), la Europa de los ciudadanos y la presencia de la CEE en el mundo. Hay indicios que nos hacen suponer que éstos existen pero en el texto no se desvela.

En relación con la *reforma institucional*, entendemos claramente que está sin acabar y exige cambios notables en el conjunto del

sistema institucional y especialmente en el PE. Las dos resoluciones comentadas anteriormente del PE, plantean un serio reto a la presidencia española, especialmente en el apartado tercero de la Resolución de 18 de junio, cuando se solicita al Gobierno español que celebre una cumbre extraordinaria en enero de 1989 en Madrid, a fin de definir los poderes que tendrán que confiarse al PE y convocar la consulta popular al mismo tiempo que las elecciones europeas. Soy consciente de la dificultad e imposibilidad de recoger la aspiración del PE, pues creo que esta resolución debe servir de indicador de las actuales preocupaciones y aunque no se recoge en su tenor literal sí que sirva para avanzar en unos consensos posibilistas que hagan realidad, en alguna medida, los deseos del PE. Como ya he dicho, España, que no participó en la reforma de 1985, está en una situación excelente para hacer las propuestas que en aquel momento no tuvimos oportunidad de hacer, además hay que tener en cuenta que la presidencia española está considerada como muy europeísta por parte del resto de los Estados miembros, debido principalmente a su actuación en los tres años transcurridos desde el ingreso y a las repetidas declaraciones en este sentido de los altos cargos de la Administración y de miembros del Gobierno, comenzando por su presidente.

Es interesante el espacio dedicado a las relaciones exteriores de la CEE, pero peca de exceso de descripción y de falta de propuestas globales. En este sentido, creo que hay que intentar plantear de una vez las bases de un modelo de relación entre Europa y Latinoamérica. Sé que es difícil, pero es el momento de dejar los dossieres escritos en ámbitos específicos, en especial sobre Centroamérica, ya que por su dimensión la CPE puede ser suficiente para la salida de la crisis regional. En este aspecto, a pesar de los pasos que ya ha dado la CEE, la situación exige cambios cualitativos notables mucho más audaces a los que se están considerando en la actualidad. Además, deberá ser el momento de dar alcance real a la declaración que sobre Latinoamérica acompaña al Tratado de Adhesión y que hasta ahora no ha tenido contenido.

La cohesión económica y social es el gran tema del momento, pero tampoco encontramos con claridad la posición española para su realización. Hay que recalcar de nuevo que el AUE es profundamente asimétrico, ya que mientras que para el Mercado Interior se establecen los mecanismos necesarios que le permita llegar a

buen puerto, no lo hace así con la cohesión. Hay que preparar una estrategia adecuada siguiendo los pasos de la presidencia alemana, pero en este campo dando cambios cualitativos y teniendo en cuenta lo importante que es no sólo para nosotros, sino para los países del sur buscar el reequilibrio al Mercado Interior por este camino.

La Europa de los ciudadanos es claramente insuficiente, sobre todo en la medida que es un asunto de una importancia fundamental para la consecución del Mercado Interior y la desaparición del coste de la no-Europa, al hacer ver a los ciudadanos las ventajas comparativas que ello produce. El objetivo es establecer una serie de disposiciones que conciernan directamente a los ciudadanos de la Comunidad y que previsiblemente aporten provechos tangibles a su vida. Se trata de aligerar las reglas y prácticas que molestan a los ciudadanos, lo que tiene una importancia sustantiva si se quiere hacer creíble la construcción europea a sus ojos. Sería especialmente interesante para la sociedad española avanzar en el intento de acercar Europa a las preocupaciones diarias de los españoles, ya que somos nuevos en la CEE y por lo tanto no tenemos aún la conciencia que puede tener otro ciudadano comunitario del significado real que puede tener el ser ciudadano comunitario.

IV. INCIDENCIA SOBRE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE LA PRESIDENCIA DE LA COMUNIDAD EUROPEA

Aquí no vamos a tratar de ver qué es lo que España va a sacar de la CEE —lo que sería un planteamiento erróneo por nacionalista—, sino de que como consecuencia de la presidencia se puede intentar resolver alguna de las cuestiones pendientes en relación con la participación de la sociedad española en el proceso de construcción comunitaria. En este sentido, creo que es el momento de resolver de una vez la cuestión de la participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones y aplicación de las normas comunitarias, cuestión que parece incómoda pero necesita una solución definitiva.

Otra cuestión de gran relevancia es la de la participación de la sociedad en el proceso de construcción europea. Las sucesivas encuestas indican que los españoles somos de los pueblos más europeistas de la CEE, junto con Italia y Francia. Sin embargo, a la hora

de la pregunta clave que es si se estaría dispuesto a conceder el mandato constituyente al PE, la respuesta española es inferior a la media comunitaria, lo que significa que algo está fallando (4). La unidad europea es una realización de la sociedad, si los españoles no nos damos cuenta de ello y no participamos, tenemos un negro futuro ante nosotros. Para solventar este problema es fundamental dar un giro en la política de acercar el gran debate comunitario a la sociedad. Para ello no se trata sólo de sondear a través de los medios de comunicación sobre las cuestiones comunitarias, sino apoyar las asociaciones no gubernamentales que se ocupan de Europa. No debemos olvidar que la «movida» europea la realizaron las organizaciones no gubernamentales y su hito más importante se produce con la formación del Movimiento Europeo en el Congreso de La Haya en 1948, arranque del proceso de construcción comunitario actual.

Hemos de utilizar este momento para devolver el protagonismo a la sociedad, buscando un instrumento para que en lo sucesivo esta participación vaya progresando. Un símbolo importante sería el colocar la primera piedra y dar los recursos necesarios para construir una Casa Europa en Madrid, como existen en otras capitales comunitarias, donde puedan participar todos los agentes sociales y cuya sede pueda ser el recuerdo vivo de la primera y quizá última presidencia de la CEE.

V. LA COOPERACION POLITICA EUROPEA

Teniendo en cuenta el análisis anterior sobre el sistema internacional, adquiere un nuevo significado la formalización de la CPE, contemplada en el Acta Unica Europea.

Considero insuficiente, en líneas generales, lo que se dice en la ponencia sobre este importante tema.

Hay dos objetivos claves en relación con la CPE, el primero es estudiar los elementos que hagan posible la profundización de la CPE, planteando nuevas iniciativas, como por ejemplo, la no duplicación de embajadas de los Estados miembros en terceros países,

(4) Vid. *Eurobarómetro*, núm. 23 (1988).

sobre todo en aquellos de poca significación. En segundo lugar, aprovechar el nuevo clima internacional, como ya dije antes, para conseguir una sola voz en un momento tan importante. En este sentido, teniendo en cuenta las producidas a lo largo de 1988 es de esperar que durante 1989 puedan producirse decisivos acontecimientos donde la CPE pueda encontrar un nuevo papel en la búsqueda de la paz.

Por ello, creo que no ha sido conveniente que se produjera la adhesión de España a la Unión Europea Occidental durante la presidencia española. Además, a mi juicio, tal y como he argumentado en otro lugar, la UEO no tiene nada que ver con el proceso de construcción europea (5).

VI. CONCLUSION

Se trata de hacer una lectura política desde una perspectiva global al conjunto de medidas técnicas que ofrece la ponencia. Las líneas básicas de actuación de la presidencia española entiendo que deben ser continuar en la profundización de Mercado Interior, los avances en la consecución de la política de cohesión, el impulso a la Cooperación Política Europea y la concreción de medidas específicas en la Europa de los ciudadanos. Sería, asimismo, deseable ver unos resultados concretos por parte de la presidencia iguales en el proceso de construcción comunitaria y que en nuestro país se reflejara con un recuerdo de esa efemérides.

(5) ALDECOA, F., «España y la UEO: Condiciones para una adhesión», *Tiempo de paz*, núm. 10 (1988), pp. 4-12.